



7-8 Ekim 2004, Beytepe, Ankara

Dünyada Kamu Yönetimindeki Dönüşüm ve
Türkiye'de Kamu Yönetimi Öğretimine Yansımaları

II. KAMU YÖNETİMİ FORUMU

KAYFOR II

HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ
İİBF KAMU YÖNETİMİ BÖLÜMÜ



Hacettepe Üniversitesi Yayınları
2004



HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ
İKTİSADİ VE İDARİ BİLİMLER FAKÜLTESİ
KAMU YÖNETİMİ BÖLÜMÜ

II. KAMU YÖNETİMİ FORUMU
(KAYFOR II)
BİLDİRİLER KİTABI

**“DÜNYADA KAMU YÖNETİMİNDEKİ DÖNÜŞÜM VE TÜRKİYE’DE KAMU
YÖNETİMİ ÖĞRETİMİNE YANSIMALARI”**

7-8 Ekim 2004

Tuğrul Çubukçu Salonu, Beytepe Kampüsü, Ankara

Yayına Hazırlayanlar

Dr. Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN

Dr. M. Kemal ÖKTEM

EYLÜL 2004

ANKARA

**II. KAMU YÖNETİMİ FORUMU
(KAYFOR II)**

**Forum Yürütme Kurulu Başkanı
Prof. Dr. Halil CAN**

**Forum Koordinatörleri
Öğr. Gör. Dr. Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN
Öğr. Gör. Dr. M. Kemal ÖKTEM**

**Forum Sekreteri
Arş. Gör. R. Erdem ERKUL**

**Forum Yürütme Kurulu
Prof. Dr. Halil CAN
Prof. Dr. Hikmet TİMUR
Prof. Dr. Hamza UYGUN
Doç. Dr. Mahmut ARSLAN
Doç. Dr. Doğan Nadi LEBLEBİCİ
Doç. Dr. Çağlar ÖZEL
Doç. Dr. Aylin ÖZMAN ERKMAN
Öğr. Gör. Dr. Mehmet Devrim AYDIN
Öğr. Gör. Dr. M. Kemal ÖKTEM
Öğr. Gör. Dr. Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN
Arş. Gör. Ash BERKİ
Arş. Gör. R. Erdem ERKUL
Arş. Gör. Aysu KES
Arş. Gör. Gökçeççek TATLARLI
Arş. Gör. Ruhtan YALÇINER
Arş. Gör. Hasan Hüseyin YILDIZ**

ISBN: 975-491-169-X

**Hacettepe Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Bilimsel Seri : 35**

**Ankara
2004**

Hacettepe Üniversitesi Hastaneleri Basımevi

II. KAMU YÖNETİMİ FORUMU

**“DÜNYADA KAMU YÖNETİMİNDEKİ DÖNÜŞÜM VE TÜRKİYE’DE KAMU
YÖNETİMİ ÖĞRETİMİNE YANSIMALARI”**

7-8 Ekim 2004

PROGRAM

1. GÜN 7 Ekim 2004 Perşembe

- 09:00-09:30 Kayıt Kabul**
Poster Bildirilerin Sergilenmesi
- 09:30-09:45 Saygı Duruşu, İstiklâl Marşı ve Müzik Dinletisi**
- 09:45-10:00 Forum Açılış Konuşmaları**
Hacettepe Üniversitesi Rektörü’nün Açılış Konuşması
Hacettepe Üniversitesi İİBF Dekanı’nın Konuşması
Forum Koordinatörü’nün Sunuşu
- 10:00-10:30 Forum Açılış Sunuşu**
Prof. Dr. Tayfur ÖZŞEN (Mersin Üniversitesi)
“I. Kamu Yönetimi Çalıştayı ve I. Kamu Yönetimi Forumu’nun Değerlendirilmesi”
- 10:30-11:00 Çay/Kahve Arası**
- 11:00-12:30 I. OTURUM: Kamu Yönetimindeki Dönüşüm ve Etkileri**
Oturum Başkanı: Doç. Dr. Kâmil Ufuk BİLGİN (TODAİE)
Prof. Dr. A. Şinasi AKSOY (Orta Doğu Teknik Üniversitesi)
“Kamu Yönetimi Nereye Gidiyor? Bir Durum Saptaması”
Prof. Dr. Bilâl ERYILMAZ (Sakarya Üniversitesi)
“Kamu Yönetiminde Değişim”
Prof. Dr. Birgül A. GÜLER (Ankara Üniversitesi)
“Değişme ve Disiplin”
Prof. Dr. Tunçalp ÖZGEN (Hacettepe Üniversitesi)
“Hacettepe Üniversitesi Hastanelerinde Toplam Kalite ve Performans Yönetimi Uygulamaları”
- 12:30-13:30 Öğle Yemeği Arası**
- 13:30-15:00 II. OTURUM: Kamu Yönetimindeki Dönüşümün Türkiye’de Kamu Yönetimi Öğretimine Yansımaları**
Oturum Başkanı: Doç. Dr. Yılmaz ÜSTÜNER (Orta Doğu Teknik Üniversitesi)
Dr. Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN (Hacettepe Üniversitesi)
“Dünyada Kamu Yönetimindeki Dönüşümün Türkiye’deki Lisans Düzeyi Kamu Yönetimi Öğretimine Yansımaları”
Doç. Dr. Doğan Nadi LEBLEBİCİ (Hacettepe Üniversitesi)
“Türkiye’de Kamu Yönetimi Öğretiminin Yüksek Lisans ve Doktora Düzeyinde İncelenmesi”

15:00-15:30 Çay/Kahve Arası

15:30-17:00 PANEL: Türkiye’de Kamu Yönetimi Öğretimi ve Kamu Kuruluşlarının Gereksinimleri
Oturma Başkanı: Prof. Dr. Nuri TORTOP (Başkent Üni., TODAİE E. Gn. Md.)
Prof. Dr. Turgay ERGUN (TODAİE Gn. Md.)
Ziya ÇOKER (İçişleri Bk. Eski Müsteşarı – E. Vali)
Prof. Dr. Süleyman TÜRKEL (Çağ Üniversitesi)

17:00-18:30 Forum Kokteyli

2. GÜN 8 Ekim 2004 Cuma

09:30-11:00 III. KAMU YÖNETİMİ FORUMU’NA HAZIRLIK ÇALIŞMALARI

Oturma Başkanı: Doç. Dr. Doğan Nadi LEBLEBİCİ

1. Konu: Kamu Yönetimi Forumu Daimi Yürütme Kurulu’nun Oluşturulması
2. Konu: III. Kamu Yönetimi Forumu’nun Konusunun Belirlenmesi

Katılımcılar: II. Kamu Yönetimi Forumu’na Katılan Kamu Yönetimi Bölümlerinde ve TODAİE’de Görevli ve Bu Kurumlardan Emekli Olmuş Öğretim Elemanları

11:00-11:30 İkrâm

11:30-13:00 II. KAMU YÖNETİMİ ÇALIŞTAYI

Oturma Başkanı: Prof. Dr. Hamza UYGUN

1. Konu: Kamu Yönetimi Bölümleri’nde Lisans ve Lisansüstü Öğretim Programlarının Değerlendirilmesi
2. Konu: Kamu Yönetimi Çalıştayı Yürütme Kurulu’nun Geliştirilmesi

Katılımcılar: Kamu Yönetimi Bölümü Başkanları ve TODAİE Genel Müdürü, I. Kamu Yönetimi Çalıştayı’nda Oluşturulan Yürütme Kurulu’nun Üyeleri, II. Kamu Yönetimi Forumu Yürütme Kurulu’nun Seçilmiş Üyeleri

İÇİNDEKİLER

SUNUŞ	3
ÖNSÖZ.....	4
KAMU YÖNETİMİ FORUMU’NA BAŞLARKEN.....	5
2. KAMU YÖNETİMİ FORUMU AÇILIŞ SUNUŞU	
1. KAMU YÖNETİMİ ÇALIŞTAYI VE 1. KAMU YÖNETİMİ FORUMU’NUN DEĞERLENDİRİLMESİ.....	7
Prof .Dr. Tayfur Özgen	
ÇAĞRILI BİLDİRİLER.....	31
KAMU YÖNETİMİ NEREYE GİDİYOR? BİR DURUM SAPTAMASI.....	32
Prof. Dr. A. Şinasi Aksoy	
KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM.....	50
Prof. Dr. Bilâl Eryılmaz	
DEĞİŞME VE DİSİPLİN.....	65
Prof. Dr. Birgül A. Güler	
HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ HASTANELERİNDE	
TOPLAM KALİTE VE PERFORMANS YÖNETİMİ UYGULAMALARI.....	86
Prof. Dr. Tunçalp Özgen	
TÜRKİYE’DE KAMU YÖNETİMİ ÖĞRETİMİNİN YÜKSEK LİSANS VE DOKTORA DÜZEYİNDE İNCELENMESİ	
Doç. Dr. Doğan Nadi Leblebici	92

DÜNYADA KAMU YÖNETİMİNDEKİ DÖNÜŞÜMÜN TÜRKİYE'DEKİ LİSANS DÜZEYİ KAMU YÖNETİMİ ÖĞRETİMİNE YANSIMALARI 120

Dr. Uğur Ömürganülşen

POSTER BİLDİRİLER 167

KAMU YÖNETİMİNDE YENİDEN YAPILANMA VE SON GELİŞMELER 168

Arş. Gör. M. Akif Özer

“SOSYALİN ÖLÜMÜ” SÜRECİNDE KAMU YÖNETİMİ DİSİPLİNİ 182

Arş. Gör. Elifhan Köse

DİJİTAL ÖZGÜRLÜK YA DA YENİ TOTALİTARİZM: 21. YÜZYILDA DEVLET VE TEKNOLOJİ 189

Dr. Mehmet Devrim Aydın

KAMU POLİTİKALARI AÇISINDAN İNTERNET EVLERİ 200

Dr. Mete Yıldız

E-DEVLET 212

Arş. Gör. R. Erdem Erkul

KAMU YÖNETİMİ DİSİPLİNİNİN KÖKENİNE İLİŞKİN BİR NOT 225

Dr. Koray Karasu

BÜROKRATİK DAVRANIŞI ANLAMA VE AÇIKLAMA YOLUNDAKİ ÇELİŞKİLER: BÜROKRAT EFENDİ Mİ, HİZMETKÂR MI? 243

Dr. Uğur Ömürganülşen

Dr. M. Kemal Öktem

SUNUŞ

Kamu Yönetimi alanındaki bilgi birikimine katkı sağlamayı amaçlayan ve 7-8 Ekim 2004 tarihinde düzenlenen “Dünyada Kamu Yönetimindeki Dönüşüm ve Türkiye’de Kamu Yönetimi Öğretimine Yansımaları” konulu II. Kamu Yönetimi Forumu’na Hacettepe Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü’nün ev sahipliği yapmış olması Fakültemiz açısından sevindiricidir.

II. Kamu Yönetimi Forumu uzun süreli bir hazırlık çalışması sonucunda ve yoğun bir emek harcanarak gerçekleştirilmiştir. Bu çabaların bilimsel ürünü olan bu kitabın kamu yönetimi alanında çalışan akademisyenlere faydalı olacağını ümit ediyorum. Bu vesileyle, başta Forum Koordinatörleri olmak üzere Yürütme Kurulu’nda görev alan tüm meslektaşlarıma ve Foruma katkıda bulunan değerli katılımcılara teşekkür ederim.

Prof. Dr. Halil CAN
Hacettepe Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dekanı

ÖNSÖZ

İlki 2003 yılında düzenlenen ve Kamu Yönetimi Bölümleri temsilcilerinin katıldığı I. Kamu Yönetimi Forumu'nda, Kamu Yönetimi alanına katkı sağlayan akademik toplantılara süreklilik kazandırılması ve bir sonraki toplantının Hacettepe Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü tarafından düzenlenmesi kararı alınmıştır. Kurumsallaşma yönündeki bu karar çerçevesinde, II. Kamu Yönetimi Forumu 7-8 Ekim 2004 tarihinde Beytepe Kampüsü'nde Hacettepe Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü tarafından düzenlenmiştir.

"Dünyada Kamu Yönetimindeki Dönüşüm ve Türkiye'de Kamu Yönetimi Öğretimine Yansımaları" konulu II. Kamu Yönetimi Forumu, ağırlıklı olarak Bölümümüz Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı öğretim elemanlarının yaklaşık bir yıllık yoğun çalışmalarına gerçekleştirilmiştir. Bu kapsamda, başta Forum Koordinatörleri olmak üzere emeği geçen tüm meslektaşlarıma, Foruma çağrılı ve poster bildiriler ile tartışmalar yoluyla katkıda bulunan değerli katılımcılara teşekkür ederim.

Prof. Dr. Hamza UYGUN
Hacettepe Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Kamu Yönetimi Bölümü Başkanı

KAMU YÖNETİMİ FORUMU'NA BAŞLARKEN...

İlki 30-31 Ekim 2004 tarihlerinde Mersin Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü'nce düzenlenen ve Üniversitelerin Kamu Yönetimi Bölümleri temsilcilerinin katıldığı I. Kamu Yönetimi Forumu ve Çalıştayı'nda, "kamu yönetimi alanındaki bu tür çalışma toplantılarına süreklilik kazandırılması ve bir sonraki Forum ve Çalıştay'ın Hacettepe Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü tarafından hazırlanması" kararı alınmıştır. Bu çerçevede düzenlenen II. Kamu Yönetimi Forumu, kamu yönetimi alanındaki bilimsel bilgi üretimini ve paylaşımını sağlayan ve destekleyen en geniş akademik platformu oluşturmayı; ve Forum bünyesinde düzenlenen II. Çalıştayda kamu yönetimi bölümleri arasında başta ders programları olmak üzere iletişim, koordinasyon ve işbirliğini amaçlamaktadır.

Forumun yaklaşık bir yılı bulan hazırlık çalışmaları çerçevesinde, Yürütme Kurulu tarafından hazırlanan ilk çağrı metni Ocak 2004 tarihinde elektronik posta yolu ile kamu yönetimi disiplini ile doğrudan ilgilenen akademisyenlere iletilmiştir. Bu ilk iletide, I. Forum sırasında başlatılan ve daha sonra Yürütme Kurulu tarafından genişletilmeye çalışılan elektronik posta adres kataloğu esas alınmıştır. Haziran 2004 tarihinde ikinci çağrı metni ve taslak program hem elektronik posta yoluyla akademisyenlere hem de normal posta (resmi yazı) yoluyla ilgili fakülte, enstitü, akademi ve bölümlere gönderilmiştir. Ayrıca, hem Kamu Yönetimi Bölümü web sitesine hem de kamu yönetimi ile ilgili bazı özel web sitelerine söz konusu çağrının yerleştirilmesi ile katılımcılara bilgi aktarılması ve Forumun, elektronik ortam aracılığıyla da daha geniş kitlelere tanıtılması amaçlanmıştır.

Henüz daha başlangıç aşamasında olan ve hem bu sebeple, hem de tercihen sadece 1,5 günlük bir programı içeren II. Kamu Yönetimi Forumu'nda öncelik, Yürütme Kurulu tarafından seçilen Forum ana teması ile ilgili çağrılı bildirimlere verilmiştir. Kamu

yönetimi alanındaki tanınmış akademisyenlere bu konuda yaptığımız davetler programı elverişli olanlar tarafından kabul edilmiş; eksik kalan çağrılı bildirimler ise Yürütme Kurulu üyeleri arasındaki bazı akademisyenlerce üstlenilmiştir. Bütün çağrılı bildirimler ile poster bildirimler Yürütme Kurulu tarafından değerlendirilmiş; çağrılı bildirimlere ilâveten basılması ve Forum sırasında sergilenmesi kabul edilen poster bildirimler Forum Koordinatörleri olarak tarafımızdan belirli bir yayın formatına göre düzenlenmiştir. Elinizde bulunan Forum Bildirimler Kitabı, esas itibariyle, sözü edilen bildirimlerden oluşmaktadır. Bildirimler Kitabı'nın, Türkiye'de kamu yönetimi disiplini ile ilgili temel referans kaynaklarından biri olarak bu alandaki akademik gelişmelerin izlenmesinde faydalı olacağı ümit edilmektedir.

Ev sahipliğini yaptığımız II. Kamu Yönetimi Forumu bir çok kişinin desteği ile gerçekleştirilebilmiştir. Bu çerçevede, Forumun düzenlenmesinde maddî ve manevî olarak destek veren başta Hacettepe Üniversitesi Rektörü Sayın Prof. Dr. Tunçalp Özgen olmak üzere, İktisadî ve İdari Bilimler Fakültesi Dekanı Sayın Prof. Dr. Halil Can'a ve Kamu Yönetimi Bölümü Başkanı Sayın Prof. Dr. Hamza Uygun'a teşekkür ederiz.

Yine Forum düzenleme sürecinde Forum Koordinatörlerine yardımcı olan başta Doç. Dr. Doğan Nadi Leblebici, Dr. Mehmet Devrim Aydın ve Arş. Gör. R. Erdem Erkul olmak üzere Yürütme Kurulu üyelerine; Foruma konuşmacı, oturum başkanı, panelist olarak veya bildirimleriyle katılan tüm katılımcılara; Forum'un gerçekleştirilebilmesi için her türlü lojistik desteği sağlayan Hacettepe Üniversitesi idari personeline; ve bu Kitabın basımını gerçekleştiren Hacettepe Hastaneleri Basımevi personeline teşekkürü bir borç biliriz.

Dr. Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN
Dr. M. Kemal ÖKTEM
Hacettepe Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü
II. Kamu Yönetimi Forumu Koordinatörleri

2. KAMU YÖNETİMİ FORUMU AÇILIŞ SUNUŞU

1. KAMU YÖNETİMİ ÇALIŞTAYI VE 1. KAMU YÖNETİMİ FORUMU'NUN DEĞERLENDİRİLMESİ

Tayfur ÖZŞEN

(Prof. Dr., Mersin Üniversitesi, İ.İ.B.F., Kamu Yönetimi Bölümü)

Giriş

Mersin Üniversitesi tarafından, Cumhuriyetimizin 80. yılını kutlamak amacıyla 27-31 Ekim 2003 tarihleri arasında düzenlenen 3. Mersin Üniversitesi Günleri kapsamında 1. Kamu Yönetimi Çalıştayı ve 1. Kamu Yönetimi Forumu etkinlikleri gerçekleştirilmiştir.

Her iki etkinliğinde temel amacı, son yıllarda küreselleşme akımının baskısı ile yoğunlaşan devletin küçülmesi, kamunun rolünün yeniden tanımlanması, merkezi ve yerel yönetimlerde reform arayışları, kamu yönetiminde işletme yönetimine ilişkin yöntem ve tekniklerin yaygınlaştırılması, işletme yönetimi mantığının egemen kılınması gibi güncel tartışma ve girişimleri de göz önünde tutarak, kamu yönetimine bilimsel bir bütünlük içinde yaklaşmak; kamu yönetiminin geleceği konusundaki kuşkulara, yeni bir yaklaşım geliştirilmesi konusundaki arayışlara yanıtlar üretmek; bu alanda yürütülen çalışmalar arasında eşgüdüm sağlayarak ve en önemlisi çalışmalarını yürütenleri bir araya getirerek gelecekte yapılacak çalışmalara yön vermek; kamu yönetimi bölümleri arasında işbirliği ve bilimsel etkileşim ortamı yaratmak ve bu ortamı sürekli kılmaktır.

Mersin Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü tarafından, Çalıştay ve Forum olarak iki tür etkinliğin bir arada yapılmasının, temel amacın gerçekleştirilmesine, yönetsel açıdan önemli bir katkı sağlayacağı düşünülmüştür.

Bu bağlamda Kamu Yönetimi Çalıştayı'nın amacı;

1. Kamu Yönetimi bölümlerinin ders programları arasında uyum sağlanması ve eğitim programlarının geliştirilmesi;

2. Araştırma ve yayın çalışmalarında ortak planlama ve eşgüdümün sağlanması, yüksek lisans ve doktora tez konuları da dahil araştırma konularının incelenmesi ve değerlendirilmesi, yeni konuların belirlenmesi; ortak liste oluşturmak yoluyla yüksek lisans ve doktora çalışmalarında belirlenecek konuların daha derinliğine incelenmesinin sağlanması;

3. Kamu kuruluşları ile üniversiteler arasındaki işbirliğini geliştirme yöntemlerinin görüşülmesi;

4. Kamu yönetimi içinde yer alan kamu kuruluşlarının araştırma gereksinmelerinin belirlenmesi, bu gereksinmelerin üniversitelerin kamu yönetimi bölümlerine iletilmesi, bu konularda ortak araştırma projeleri hazırlanması olarak belirlenmiştir.

Çalıştay'ın Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Genel Müdürünün ve ülkemizdeki Üniversitelerde bulunan tüm Kamu Yönetimi Bölüm Başkanlarının katılımıyla gerçekleştirilmesi öngörülmüştür.

Kamu Yönetimi Forumu ise temelde kamu yönetimi alanındaki güncel gelişmeleri hem bilim adamları hem de uygulamacıların katılımıyla değerlendirmeyi, belirlenecek konulardaki bilimsel üretimin geliştirilmesini amaçlamaktadır. Akademisyenler ve uygulama içinde yer alan merkezi yönetim düzeyindeki bürokratların, mülki ve yerel yöneticilerin, birlikte konuları, bildirileri tartışması, kuram ve uygulama arasındaki

ilişkilerin geliştirilmesi açısından yararlı sonuçlar verecek bir yaklaşım olarak düşünülmüştür. Bu ana yaklaşımlar ışığında 1. Kamu Yönetimi Çalıştayı 30 Ekim Perşembe, 1. Kamu Yönetimi Forumu da 31 Ekim Cuma günleri gerçekleştirilmiştir.

I. 1. Kamu Yönetimi Çalıştayı

Çalıştay'a, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Genel Müdürü ile çağrıda bulunulan 34 üniversiteden 17'si katılmışlardır. Mersin Üniversitesi ile birlikte bu sayı 18 olmaktadır. Katılmayan üniversitelerden beşinin kamu yönetimi bölümleri oluşum halinde olup, öğrencileri bulunmamaktadır. Beş üniversitenin kamu yönetimi bölüm başkanları katılacaklarını bildirmiş, ancak son aşamada ortaya çıkan nedenlerle bu istekleri gerçekleştirememiştir. Ancak yapılan görüşmelerde bu girişimi desteklediklerini özellikle belirtmişlerdir. Çağrıda bulunulan 34 üniversiteden üçü Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nde bulunmaktadır. Bu üniversitelerden Doğu Akdeniz Üniversitesi temsilcisi bu etkinliklere katılmıştır.

Çalıştayın gündemi iki ana konu olarak belirlenmiştir. Birinci konu "Kamu Yönetimi Bölümleri arasında sürekli bir işbirliği sisteminin kurulması", ikinci konu ise "Lisans, Yüksek Lisans ve Doktora Programlarının değerlendirilmesi"dir.

Çalıştay tüm gün sürmüş, tüm katılımcılar, iki tur halinde gündemin iki ana maddesi üzerinde görüş, düşünce ve önerilerini dile getirmişlerdir. Görüşmelerin birinci turunda bu girişimin gerekliliği ve gelenekselleştirilmesi konusu ele alınmıştır. İkinci turda ise kamu yönetimi eğitim ve öğretimine ilişkin çalışmaların değerlendirilmesi üzerinde durulmuştur.

Öğleden sonraki oturum sırasında Mersin Valisi Atilla OSMANÇELEBİOĞLU ve Mersin Üniversitesi Rektörü Prof. Dr. Uğur ORAL bir süre Çalıştaya katılmışlar ve görüşmeleri izlemişlerdir.

1. Kamu Yönetimi Çalıştayı'nda kamu yönetimi eğitim ve öğretimi konusunda dile getirilen görüş ve düşünceler, altı başlık altında aşağıdaki şekilde özetlenebilir.

1. Kamu Yönetimi Eğitim ve Öğretiminin Amacı ve Felsefesi

* Kamu yönetimi eğitimi alanında temel amaç, kamuya "yüksek nitelikli" yönetici yetiştirmektir. Devletin güçlü olmasını sağlayacak yönetici tipine ihtiyaç vardır; yönetimi iyi bilen, iyi uygulayan üst düzeyde nitelikli yönetici olacak kişilerin yetiştirilmesi temel hedef olmalıdır.

* Kuşkusuz yönetimin evrensel, temel ilkeleri vardır. Bunlar hem kamu yönetimi hem de işletme yönetimi için geçerlidir. Genel olarak yönetimin özellikle de iyi yönetimin, insanın ve toplumun söz konusu olduğu her alanda gerekliliği yadsınamaz bir gerçekliktir. Bununla birlikte kamu yöneticisi olacak kişilerin kamu yönetimi felsefesini çok iyi kavramış ve içselleştirmiş olması gereklidir. Kamu yönetimine haiz olan temel prensipler özü itibarıyla işletme yönetimine özgü prensiplerden farklıdır. Esas olarak kamu yönetiminde "kamu hizmeti" ve "kamu yararı" söz konusu iken, işletme yönetiminde "kâr" söz konusudur. Yönetim felsefesindeki bu temel ayırım, kamu yönetimi eğitiminin içeriği ve temel felsefesinin de ne yönde olması gerektiğini açıkça ortaya koymaktadır. Bu bağlamda dersler arasında da bir bağlantı olmalı ve ortak bir amaca hizmet etmelidir.

* Sadece kamu yönetimi disiplini verilerek istihdam göz ardı edilmemelidir. Öğrencilere piyasa koşullarına özgü vizyon da kazandırabilecek, hayata tutunmalarını sağlayabilecek bir eğitime de yer verilmelidir.

* Piyasa eğilimlerini de kapsayacak bir eğitim programı düzenlenmelidir.

* Üniversitenin üniversite misyonu gittikçe aşınmakta; meslek okulu hüviyetine bürünmektedir. Güncel eğilimlere bağlı olarak işletme yönetimine daha fazla ağırlık verilmeye başlanmıştır. İşletme ağırlıklı dersler daha fazla ders müfredatlarında

görülmektedir. Kamu yönetiminin kurumsallaşan bir programla içeriğinin doldurulması gerekmektedir.

* Öncelik istihdam olmamalıdır. Kamu yönetimi teorisini, bilgisini derinleştirebilecek bir anlayış egemen olmalıdır. İşletme merkezli, piyasa rüzgarlarına teslim olunmamalıdır. Öncelikle kamu yönetimi kimliğinin tanımlanması gerekmektedir.

* Eğitim küresel süreçlere eklemlenmeyi kolaylaştırıcı nitelikte olmalıdır. Bu amaçla programlar geleceğe yönelik, bilgi çağının gereklerine uygun olmalıdır. Öğrenciye, bilgiye nasıl ulaşılacağı, kritik düşünebilmenin yolları öğretilmelidir. Bu bağlamda araştırma yöntem ve tekniklerine büyük önem verilmelidir.

* Kamu yönetimi eğitimi ve öğretimi alanında iki tür amaç söz konusu olabilir: Birincisi, Mülkiye tipi bir eğitim öngörülerek kamu memuru yetiştirilmesi amaçlanabilir. İkincisi ise ODTÜ-Bilkent tipi araştırmacı ve sosyal bilimci yetiştirilmesi amaçlanabilir.

* Kamu yönetimi mezunları özel kesimde de istihdam olanağı bulmaktadır. Bu nedenle, kamu yönetimi bölümleri sadece kamuya eleman yetiştirmeyi öngörmemelidir. Bu konuda farklı üniversiteler farklı ekoller oluşturabilir. Kimisi kamu kimisi de özel kesime yönetici seçmeyi hedefleyebilir.

* Üniversitenin temel amacının "eğitim mi yoksa iş bulmak mı" olduğu sorusunun cevabı kamu yönetimi eğitiminin amaçlarını ortaya koymada belirleyici olacaktır.

* Kamu yönetimi eğitim ve öğretiminde tek bir modelden ziyade rekabetçi-yarışmacı bir yaklaşımla farklı modeller benimsenebilir; kısmen ekolleşme yoluna gidilebilir. Bu bağlamda, her üniversite belirli alanlarda kendine özgü programlar geliştirebilir.

* Kentleşme ve çevrenin öneminin vurgulandığı bir program tercih edilmelidir. Yerel yönetimlere ağırlık verilecek bir ortamda, yerel yönetimlerin uzman yönetici ihtiyacını kent ve çevreyle dinamik bir ilişki içerisinde olacak şekilde karşılayacak programlar geliştirilmelidir.

* Temel amaç yönetim biliminde uzmanlaşacak eleman yetiştirmektir. İşletme disiplininin gelişmelerini yadsımamakla birlikte temel öncelik kamunun yönetimi olmalıdır. Bundan dolayı kamu yönetimi branş derslerine ağırlık verilmelidir. Bölümler arası işlevsel farklılıklar olabilir; fakat bu kamu yönetimi anlayışı/kültüründen daha ziyade çevreyle dinamik bir ilişki kurma anlayışına dayalı olmalıdır.

2. Kamu Yönetimi Ders Programı ve Standardizasyonu

* Kamu yönetimi amaç ve felsefesinde ileri sürülen görüşlere paralel olarak, yönetim ve işletme biliminin evrensel ilkelerini ve temel kazanımlarını da içerecek düzeyde derin bir kamu kültürü ve felsefesine haiz, istihdam olanaklarını ve piyasa koşullarını göz ardı etmeyen, bilgi toplumunun gerektirdiği bilgi ve becerilerin edinimini sağlayan, eleştirel düşünmeyi öğreten, bir müfredat oluşturulmalıdır.

* Bu amaçla, lisans programının ilk iki yılında kamu yönetimi temel kavram ve kurallarını ve genel olarak da kamu yönetim felsefesini içselleştirecek, bir anlamda olmazsa olmaz kabul edilen temel zorunlu derslerin okutulup öğretilmesi ve bu konuda temel bir standardın sağlanması gerekmektedir.

* Lisans eğitiminin son iki yılında üniversitelerin, içinde buldukları sosyal, ekonomik, siyasal ve çevresel koşulları dikkate alarak ve bir ölçüde toplumla bütünleşmesini sağlayacak farklı ekoller benimsemeleri doğaldır ve rekabetçi/ yarışmacı bir model bilimde ve düşüncede zenginlik yaratacaktır.

* Bunun için, son yıllarda, ders sayısının öğrencilerin seçim yapmalarını sağlayacak şekilde geniş tutulması ve farklı ihtiyaçlara cevap verecek nitelikte olması gerekmektedir.

* Ders programlarının hazırlanmasında dersler arasında işlevsel bir bütünlük gözetilmesi ve bunun sistematik bir kamu yönetimi eğitim ve öğretiminin vazgeçilmez bir unsuru olduğu önemle göz önünde tutulmalıdır.

* Ayrıca, "kamu yönetimi reformu" kapsamında yerel yönetimlerin etkin ve verimli bir şekilde işleyişini sağlayacak, yerel yönetim bürokrasisini güçlendirecek programların hazırlanması gerekmektedir.

3. İkinci Öğretim

* İstihdam sorunuyla bağlantılı olarak bu kadar çok kamu yönetimi bölümünün gerekliliği tartışılmalıdır.

* İkinci öğretim bu konuda sorunu daha da büyütmektedir. İstihdam politikamızla yüksek öğrenim planlaması arasında bir ilişki kurulması zorunludur.

* Özellikle eleman yetersizliği ve öğrencilerin ilgisizliği gibi nedenlerle ikinci öğretim gereksizdir ve bu kaliteyi düşürmektedir.

4. Yabancı Dil ve Yabancı Dille Eğitim

* Yabancı dil öğrenmenin önemi ve gerekliliği açıktır.

* Ancak bu konu yabancı dilde eğitim ve öğretim konusundan ayrı tutulmamalıdır.

* Yabancı dilde eğitim sorunludur. Eğitimin ana dille yapılması gerekmektedir.

* Yabancı dille eğitim üniversiteye yapılan talebi artırmaktadır. Kamu yönetimi mezunlarının özel kesimde de istihdam edilmekte olduğu gözden kaçırılmamalıdır.

5. Kaynak ve Personel Eksikliği

* Özellikle yeni kurulan üniversiteler ciddi düzeyde kaynak ve personel yetersizliği ile karşı karşıyadır.

* Özellikle hukuk alanında öğretim elemanı sıkıntısı çekilmektedir. Bu konuda öğretim elemanı yetiştirilmesine önem verilmelidir.

* Üniversiteler arasındaki gelişmişlik farklılıkları büyüktür.

6. Ortak Programlar ve İşbirliği

* Kamu yönetimi eğitim ve öğretiminde sorunlar ortak bir platformda görüşülüp tartışılmalı, ortak politikaların belirleneceği bu gibi çalışmalar sürdürülmeli ve bu konuda kurumsallaşma sağlanmalıdır.

* Kamu yönetimi bölümleri arasında bölgesel ve ulusal düzeyde işbirliği geliştirilmeli ve ortak bir ağ kurulmalıdır.

II. 1. Kamu Yönetimi Çalıştayı Sonuç Bildirgesi

İki tur halinde yapılan görüşmeler sonucunda üzerinde görüş birliği sağlanan kararları içeren bir sonuç bildirgesi hazırlanması ve yayımlanması kararlaştırılmıştır. Bildirinin tam metni aşağıda yer almaktadır.

“Mersin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü Başkanlığınca düzenlenen 1. KAMU YÖNETİMİ ÇALIŞTAYI, 30 Ekim 2003 tarihinde Mersin’de gerçekleştirilmiştir. Çalıştay’a Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü

Genel Müdürü Prof. Dr. Turgay ERGUN ve bildirge sonunda isimleri yer alan Kamu Yönetimi Bölüm Başkanları ve temsilcileri katılmışlardır. Çalıştay’da öncelikle “Kamu Yönetimi Bölümleri arasında sürekli bir işbirliği sisteminin kurulması” ikinci aşamada da gündemin ana maddeleri olarak belirlenmiş olan “Lisans, Yüksek Lisans ve Doktora Programlarının Değerlendirilmesi” konuları ele alınmış, yapılan görüşmeler sonucunda, bütün katılımcıların oybirliği ile aşağıdaki hususlar kararlaştırılmıştır:

1. Kamu Yönetimi Bölüm Başkanları “KAMU YÖNETİMİ ÇALIŞTAYI” adı altında her yıl en az bir kez biraraya gelecekler ve bu buluşmayı her yıl bir başka üniversitede gerçekleştireceklerdir.

2. Aynı biçimde “KAMU YÖNETİMİ FORUMU” yine her yıl Çalıştay ile birlikte peşpeşe gelecek şekilde düzenlenecektir. Forumu kamu yönetimi bölümü öğrenci temsilcilerinin de katılımının sağlanması ilke olarak kabul edilmiştir.

3. KAMU YÖNETİMİ ÇALIŞTAYI VE FORUMLARI her yıl 1-15 Ekim tarihleri arasında gerçekleştirilecektir.

4. 2. KAMU YÖNETİMİ ÇALIŞTAYI ve 2. KAMU YÖNETİMİ FORUMU 1-15 Ekim 2004 tarihleri arasında HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ KAMU YÖNETİMİ BÖLÜMÜ tarafından düzenlenecektir.

5. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü tarafından yürütülecek “Kamu Yönetimi Eğitimi Veren Birimler Ağı” kurma çalışmalarına bütün kamu yönetim bölümleri katkıda bulunacaklardır.

6. Kamu Yönetimi Bölümlerinin bugünkü durumu ile okutulması gereken temel ve zorunlu derslerin ve okutulacakları dönemlerin, süre ve kredilerinin belirlenmesi amacıyla Mersin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü tarafından tüm Kamu Yönetimi Bölümlerini kapsayacak bir anket uygulanacak

ve yapılacak araştırma sonuçlarını içeren rapor 2004 yılı Ekim ayı başında Hacettepe Üniversitesi'nde yapılacak 2. KAMU YÖNETİMİ ÇALIŞTAYI'nda değerlendirilecektir.

7. Bu çalışma sırasında İ.İ.B.F.lerin tüm bölümlerindeki ortak temel derslerin belirlenmesi ve bu derslerin ilk dört yarıyıl programlarında yer alması konusu da göz önünde tutulacaktır.

8. Kamu Yönetimi Çalıştay ve Forumlarına ilişkin çalışmalarının eşgüdümünü sağlamak üzere Mersin, Hacettepe, Fatih, Selçuk ve Süleyman Demirel Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölüm Başkanlarının yer aldığı bir "Yürütme Kurulu" oluşturulmuştur. Yürütme Kurulunun sekreteryası görevi sürekli olarak Mersin Üniversitesi İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü tarafından yerine getirilecektir.

9. Kamu Yönetimi Reform çalışmaları çerçevesinde ortaya çıkacak yeni gereksinimleri karşılamak, özellikle yerel yönetimlerde kurumsallaşmayı sağlamak ve yerel yönetim bürokrasisini güçlendirmek amacıyla Kamu Yönetimi Bölümlerinin ders programlarının bu doğrultularda da geliştirilmesi ile merkezi Brüksel'de bulunan Uluslararası Yönetim Bilimleri Enstitüsü'ne üye olunması dilek ve temenni olarak ifade edilmiştir.

Prof. Dr. Halil ÜLKER (Abant İzzet Baysal Üniversitesi İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölüm Başkanı)

Prof. Dr. Cevat GERAY (Ankara Üniversitesi S.B.F. Öğretim Üyesi)

Prof. Dr. Ali ÖZTEKİN (Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölüm Başkanı)

Yrd. Doç. Dr. Gülay ERCİNS (Cumhuriyet Üniversitesi İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü Başkan Yardımcısı)

Yrd. Doç. Dr. Yücel VURAL (Doğu Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü Başkan Yardımcısı)

Yrd. Doç. Dr. Ali Murat YEL (Fatih Üniversitesi İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi)

Doç. Dr. Doğan Nadi LEBLEBİCİ (Hacettepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü Başkan Yardımcısı)

Yrd. Doç. Dr. Yusuf KARAKILÇIK (İnönü Üniversitesi İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü Başkan Yardımcısı)

Doç. Dr. Adalet ADALA (İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Öğretim Üyesi)

Doç. Dr. Ahmet Hamdi AYDIN (Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölüm Başkanı)

Yrd. Doç. Dr. Rafet ÇEVİKBAŞ (Kırıkkale Üniversitesi İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölüm Başkanı)

Prof. Dr. Tayfur ÖZŞEN (Mersin Üniversitesi İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölüm Başkanı)

Yrd. Doç. Dr. Sabahattin NAL (Mustafa Kemal Üniversitesi Öğretim Üyesi)

Yrd. Doç. Dr. Hüseyin ÖZGÜR (Pamukkale Üniversitesi Öğretim Üyesi)

Yrd. Doç. Dr. Aykut BEDÜK (Selçuk Üniversitesi Karaman İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölüm Başkanı)

Yrd. Doç. Dr. Akif ÇUKURÇAYIR (Selçuk Üniversitesi Öğretim Üyesi)

Yrd. Doç. Dr. Murat OKÇU (Süleyman Demirel Üniversitesi İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi)

Yrd. Doç. Dr. Berkan DEMİRAL (Trakya Üniversitesi İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölüm Başkanı)"

III. 1. Kamu Yönetimi Forumu

1. Kamu Yönetimi Forumunun konusu, 2003 yılı başından itibaren Hükümet tarafından hazırlanan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarı taslağı ile yeniden ağırlıklı olarak gündeme oturan "KAMU YÖNETİMİ REFORMU" olarak saptanmıştır. Forumu konuşmacı olarak tasarı taslağını hazırlayan yetkililer ile yukarıda belirtilen amaç doğrultusunda mülki ve yerel yöneticiler ile akademisyenlerin katılması öngörülmüştür.

31 Ekim 2003 Cuma günü İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Hizmet Birliği Mezitli Eğitim ve Dinlenme Tesisleri Kültür Merkezinde, 9.00–17.00 saatleri arasında gerçekleşen 1. Kamu Yönetimi Forumu, Mersin Valisi Atilla OSMANÇELEBİOĞLU'nun açış konuşması ile başlamış ve Mersin Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü Kurucu Başkanı Prof. Dr. Cevat GERAY'ın yönettiği sabah ve öğleden sonraki iki oturumla tamamlanmıştır.

Sabah oturumunda konuşmacı olarak;

Prof. Dr. Ömer DİNÇER (Başbakanlık Müsteşarı)

Ahmet ÖZER (Emekli Vali)

Prof. Dr. Turgay ERGUN (TODAİE Genel Müdürü)

Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ (Sakarya Üniversitesi)

Öğleden sonraki oturumda ise;

Ziya ÇOKER (Emekli Vali)

Dr. Hasan CANPOLAT (Sivas Valisi)

Kayhan KAVAS (İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Gn. Müd.)

Aytaç DURAK (Belediyeler Birliği Başkanı)

Prof. Dr. Birgül Ayman GÜLER (Ankara Üniversitesi)

Prof. Dr. Tayfur ÖZŞEN (Mersin Üniversitesi),

yer almışlardır.

Başbakanlık Müsteşarı Prof. Dr. Ömer Dinçer'in Kamu Yönetimi Reformunun gerekçelerini görüntülü bir sunuşla ayrıntılı olarak açıklamasından sonra söz alan konuşmacılar ağırlıklı olarak Tasarı taslağını değerlendirmişler, lehte ve aleyhteki görüş ve düşüncelerini ayrıntılı bir biçimde dile getirmişlerdir.

Özellikle Tasarı taslağında yer alan hükümlerin felsefi temelleri, küreselleşmenin Türk Kamu Yönetimine etkileri, yürürlükteki Anayasamıza ve Türk Kamu Yönetiminin yapısına ve çağdaş yönetim bilimine aykırı olan yönleri ile herkes tarafından gerekli

görülen kamu yönetimi reformunun gerçekleştirilmesine yönelik içeriksel ve yönetsel konular üzerinde ağırlıklı olarak durulmuştur.

Forumun, Tasarı taslağının belirtilen eleştirisi, görüş ve düşünceler ışığında yeniden gözden geçirilmesi ve değerlendirilmesi açısından etkili olduğu söylenebilir.

Nitekim Forumun başında Başbakanlık Müsteşarı tarafından 3 Kasım 2003 Pazartesi günü T.B.M.M.'ne sunulacağı belirtilen Tasarı, iktidar partisinin yetkilileri tarafından bilimsel ortamlarda yapılan tartışmaların ışığında gerekli değerlendirmelerin yapılacağı belirtilerek ancak 29 Aralık 2003 tarihinde T.B.M.M.'ne sevk edilmiştir.

Gerek 1. Kamu Yönetimi Forumunda gerekse daha önceki ve sonraki çeşitli toplantılarda ve yazılarda belirtilen eleştirilerin haklılığı Sayın Cumhurbaşkanımızın T.B.M.M. tarafından kabul edilen 5227 Sayılı ve Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yapılandırılması Hakkında Kanunu geri gönderme gerekçesinden de anlaşılmaktadır.

1. Kamu Yönetimi Forumu, Tasarı taslağının mimarları ve destekleyicileri ile karşılıklı görüşe sahip olanları bir araya getirerek konuyu tartışmalarını sağlamak, sağlıklı çözümleri ortaya koymak ve bütün bu gelişmeleri Çalıştaya katılan Kamu Yönetimi Bölümlerinin başkan ve temsilcileri ile birlikte değerlendirmek bakımından gerçek bir forum işlevini yerine getirmiş ve kanımızca amacına ulaşmıştır.

IV. Çalıştay ve Forum Sonrası Yapılan Çalışmalar

Çalıştay sonrasında yapılan çalışmaları, Bildirge'deki kararları esas alarak kısaca şu şekilde özetlemek mümkündür.

1. Bildirgenin ilk dört maddesinde yer alan kararların 2. Kamu Yönetimi Çalıştayı ve 2. Kamu Yönetimi Forumunu belirtilen tarihler arasında Hacettepe Üniversitesinde ve öngörülen katılımcılar ile yapılması kararı, 7-8 Ekim 2004 tarihlerindeki çalışmalar ile yaşama geçirilmiş olmaktadır.

2. 5. Maddede yer alan “Kamu Yönetimi Eğitimi Veren Birimler Ağı” kurma çalışmaları TODAİE tarafından yürütülmektedir.

3. Bildirgenin 6. maddesinde yer alan araştırma ise Mersin Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü tarafından gerçekleştirilmiş olup daha sonraki bölümde konu hakkında gerekli bilgiler verilecektir.

4. İİBF’lerin tüm bölümlerindeki ortak temel derslerin belirlenmesi ve bu derslerin ilk dört yarıyıl programlarında yer alması konusu da yapılan araştırma sırasında göz önünde tutulmuş ve bu doğrultuda Mersin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi içinde yer alan İşletme, İktisat, Kamu Yönetimi, Maliye, Uluslararası İlişkiler ile Çalışma Ekonomisi ve Endüstriyel İlişkiler Bölümlerinden diğer üniversitelerdeki bu bölümlerin ders programlarını da göz önünde tutarak bu araştırmaları yapmaları istenilmiştir. Bu araştırmalardan Kamu Yönetimi Bölümüne ilişkin olan tamamlanmıştır. Diğer araştırmalar da sonuçlandırıldıktan sonra İİBF’lerin ilk iki yılına ilişkin öneriler araştırmaya dayalı olarak ortaya konacaktır. Ancak bu konuda şu ana kadarki incelemelerden elde edilen ana izlenimler aşağıdaki ilgili bölümde kısaca belirtilmiştir.

5. Bildirgenin 8. maddesinde öngörüldüğü şekilde Kamu Yönetimi Çalıştay ve Forumlarına ilişkin çalışmaların eşgüdümünü sağlamak üzere oluşturulan Yürütme Kurulunun bu dönem içinde bir araya gelmesi, içinde bulunulan yoğun çalışma koşulları nedeniyle gerçekleştirilememiştir. Bu konuda Hacettepe Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümünün 2. Kamu Yönetimi Çalıştayı ve Forumunu düzenlemek konusundaki etkin çalışması da böyle bir toplantıya gerek duyurmamıştır.

6. 1. Kamu Yönetimi Forumuna ilişkin kitap ise tüm konuşmalar deşifre edilerek ve konuşmacılar tarafından verilen metinlerde göz önünde tutularak yayıma hazır hale getirilmiştir.

V. Kamu Yönetimi Bölümleri Lisans Ders Programları Hakkında Araştırma

1. Kamu Yönetimi Çalıştayı Sonuç Bildirgesinin 6. maddesinde Kamu Yönetimi Bölümlerinin bugünkü durumu ile okutulması gereken temel ve zorunlu derslerin ve okutulacakları dönemlerin, süre ve kredilerinin belirlenmesi amacıyla Mersin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü tarafından tüm Kamu Yönetimi Bölümlerini kapsayacak bir anket uygulanması ve yapılacak araştırma sonuçlarını içeren raporun Hacettepe Üniversitesinde yapılacak 2. Kamu Yönetimi Çalıştayı’nda değerlendirilmesi kararlaştırılmıştır.

Bu karar doğrultusunda başlatılan çalışmalarda öncelikle lisans ders programlarının ele alınması, bu konuda yapılacak araştırma sonuçlarına göre anket aşamasına geçilmesi planlanmıştır. Özellikle lisans ders programlarının ele alınması iki açıdan önem taşımaktadır. Birinci önemi, lisans programlarının kamu yönetimi eğitim ve öğretiminin temelini oluşturması ve bölümler arasında üzerinde ortak değerlendirme yapılabilecek en önemli konu olması; ikincisi ise, bu programların bölüm kurulları, ilgili fakülte kurulları ve üniversite senatolarından geçerek kesinleşmiş, böylece ilgili öğretim elemanlarının çoğunluğunun uygun bulduğu programlar olmasıdır.

Hazırlanan araştırma raporu öngörüldüğü gibi 2. Kamu Yönetimi Çalıştayı’na sunulacak ve değerlendirilecektir. Ancak burada konuyla ilgili bazı açıklamalar yapılması yararlı olacaktır.

1. Türkiye’de Bulunan Kamu Yönetimi (Lisans) Bölümlerinin Ders Programlarının Derslere Göre Karşılaştırılması

Araştırma sırasında lisans programları değerlendirilen Kamu Yönetimi Bölümlerinin bulunduğu üniversite ve fakülteler şunlardır:

1. ABANT İZZET BAYSAL ÜNİVERSİTESİ
2. AFYON KOCATEPE ÜNİVERSİTESİ UŞAK İİBF
3. AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ

4. ANKARA ÜNİVERSİTESİ
5. CUMHURİYET ÜNİVERSİTESİ
6. ÇANAKKALE O.M. ÜNİVERSİTESİ BİGA İİBF
7. DOĞU AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ
8. DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
9. DUMLUPINAR ÜNİVERSİTESİ
10. DUMLUPINAR ÜNİVERSİTESİ BİLECİK İİBF
11. FATİH ÜNİVERSİTESİ
12. GAZİ ÜNİVERSİTESİ
13. GAZİOSMANPAŞA ÜNİVERSİTESİ
14. HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ
15. İNÖNÜ ÜNİVERSİTESİ
16. İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
17. KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ
18. KIRIKKALE ÜNİVERSİTESİ
19. KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ
20. MARMARA ÜNİVERSİTESİ
21. MERSİN ÜNİVERSİTESİ
22. MUĞLA ÜNİVERSİTESİ
23. MUSTAFA KEMAL ÜNİVERSİTESİ
24. NİĞDE ÜNİVERSİTESİ
25. ODTÜ
26. PAMUKKALE ÜNİVERSİTESİ
27. SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
28. SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
29. SELÇUK ÜNİVERSİTESİ KARAMAN İİBF
30. SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ
31. SÜTÇÜ İMAM ÜNİVERSİTESİ
32. TRAKYA ÜNİVERSİTESİ
33. ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ

33 Kamu Yönetimi Bölümünden Kocaeli ve Orta Doğu Teknik Üniversitelerindekiler "Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi" adını taşımaktadır.

Araştırma sırasında, önce zorunlu derslerin adlarına göre okutulduğu üniversite, yarıyıl ve kredileri belirtilerek birebir dökümü yapılmıştır. İkinci aşamada, aynı içerikli fakat farklı adlar taşıyan dersler en çok kullanılan ad altında toplanmış, yarıyıllara göre dağılım oranları belirlenmiştir. Üçüncü aşamada, üniversiteler genelinde yoğun olarak okutulan dersler en çok okutuldukları yarı yıllara göre ve 20 kredilik bir program oluşturacak biçimde kümelendirilmiştir. Dördüncü aşamada bu dağılım aşağıda belirtilen yaklaşımlar ışığında değerlendirilmiş ve 2. Kamu Yönetimi Çalıştayı'nda üzerinde tartışılacak ve okutulması zorunlu görülen temel derslere ilişkin bir ders programı önerisi geliştirilmiştir.

2. Kamu Yönetimi Bölümleri İçin Temel Derslere Yönelik Program Önerisi

2.1. Öneriye temel olan düşünceler

Temel Derslere Yönelik Program Önerisi hazırlanırken üzerinde durulan ilk konu yönetim olgusunun nasıl incelenmesi gerektiğidir. Kuşkusuz, bilimsel açıdan en geçerli sonuçlara ulaşabilmek için yönetim olgusunu bütün boyutlarıyla ele alarak incelemek gerekir. Yönetim insanla birlikte ortaya çıkan bir olgu ve etkinlik olduğuna göre, bu gerçeği incelemenin alan ve kapsamının insanın en temel özelliklerinden yola çıkarak belirlenmesi doğru bir yaklaşım olacaktır.

Bu nedenle işe insanın tanımıyla başlamak gerekmektedir. İnsan, doğa ve toplum içinde yaşayan, düşünen, düşündüklerini eyleme dönüştürebilen, eylemden edindiği deneyimler ışığında daha üst düzeyde düşünce ve eylemler üretebilen ve böylelikle kendisini birey ve toplum halinde felsefe, bilim ve sanat boyutlarında sürekli olarak geliştirebilen bir varlıktır.

Nasıl insan ve toplum yaşamının temel boyutları felsefe, bilim ve sanat ise, insan ve toplum yaşamının her anında karşı karşıya bulunulan yönetim olgusunu, gerçeğini tam olarak anlayabilmek için de yönetimin felsefi, bilimsel ve sanatsal boyutlarını birlikte değerlendirmek gerekir.

Öte yandan bugüne kadar yönetim olgusuna hep kümesel yönden yaklaşmış, bireysel yönetim olgusu üzerinde yeterince durulmamıştır. Oysa bireyin kendi kendini yönetimi, kümesel yönetimi doğrudan etkileyen bir özellik ve önem taşımaktadır.

Yine bugüne kadar yönetim bilim mi, sanat mı tartışması ön planda olmuş, yönetim felsefesi yönetim kuramlarıyla örtüşmüş ve bilimin içinde yer alan bir konu durumuna indirgenmiştir.

Oysa, yönetim etkinliklerini belirleyen en önemli boyut felsefe boyutudur. Yönetimin varlık nedeni ve sahip olunması gereken değerler ancak yönetim felsefesinin çalışma alanı içinde yer almaktadır ve bu felsefe boyutu her düzeydeki yöneticilerin ve tüm yönetilenlerin tavır, tutum ve davranışlarını belirlemektedir.

Bu kısa açıklamadan sonra yönetim incelemelerindeki üç temel boyut; yönetim felsefesi, yönetim bilimi ve yönetim sanatı olarak karşımıza çıkmaktadır.

Öte yandan, yönetim olgusu kümesel nitelik kazandığında örgütlerin ortaya çıkması, bir başka deyişle yönetimin yapılanması kaçınılmaz olmaktadır. En özel örgütlenme türü olan aileden en kamusal örgüt olan devlete kadar ortaya çıkan bu toplumsal birimlerin örgütlenme biçimlerini incelemek ise yönetimin yapısal boyutları olarak ikinci önemli inceleme alanıdır.

Yönetimin evrensel öğeleri olarak kabul edilen temel yönetsel işlevleri ise yönetimin işlevsel boyutları olarak tanımlayabiliriz. Her ne kadar bu temel işlevlerin sayısı üzerinde kesin bir uzlaşma sağlanmış olmasa da çoğunlukla Fayol'un beşli ayrımının benimsendiği görülmektedir.

Ancak, bu temel işlevlerin yerine getirilebilmesi, gerekli yönetsel maddi alt yapının varlığına bağlı bulunmaktadır. Bu nedenle işlevsel boyutları ele alırken alt yapıya yönelik işlevleri de temel işlevlerle bağlantı içinde göstermek gerekir. Üçüncü işlev kümesi, psikolojik ve sosyo-psikolojik işlevlerdir. Bu işlevlerde temel ve altyapısal işlevlerle bağlantılı olarak ortaya çıkarlar ve yönetim gerçeğinin tam olarak anlaşılabilmesi açısından çok büyük bir önem taşırlar.

Son boyut kümesi ise yönetimin işletimsel boyutlarıdır. Gerek bireyler, gerekse her türlü örgüt, bilerek ya da bilmeyerek üç temel aracı kullanarak yaşamlarını sürdürürler. Bunlar bilgi, plan ve rapordur. İster manuel, ister bilişimsel ortamlarda olsun, bu gereksinimleri düzenli yada düzensiz biçimde karşılayacak etkinlikler yapılmaktadır. Yönetim sürecinin etkinleştirilmesi açısından müdahale edilmesi gereken en stratejik konulardan birisi yönetim bilgi, plan ve rapor sisteminin bütünleşmiş, birbirini besler bir biçimde, sürekli çalışır ve gelişir bir halde tutulmasıdır.

Bu dört boyut kümesi ve kapsadıkları konuların incelenmesi ve sonuçlarının birbirleriyle bağlantılarının kurulması, bir başka deyişle çok disiplinli bir çalışma yapılması yönetim gerçeğinin anlaşılmasına ve yönetimin sağlıklı bir biçimde geliştirilmesine olanak verecektir.

Yönetimin tüm bu boyutlarını inceleme konusu yapan ana bilim dalı Yönetim Bilimidir. Onun temel ilgi alanı her birey ve örgüt açısından evrensel olanı ortaya koymaktır. Kamu Yönetimi Biliminin konusu ise tüm bu boyutların ülkelerdeki kamu yönetimi sistemleri açısından incelenmesini kapsar. Aynı durum İşletme Yönetimi Bilimi için de geçerlidir. Onun temel nesnesi de her düzeydeki işletmeler olup, inceleme alanı da bu birimlerin, bu temel boyutlar açısından incelenmesidir. Kuşkusuz her iki alt bilim dalının da kendi nesnelere bağlamında evrensel geçerliği olan sonuçlar üretmesi temel hedefidir.

Görüldüğü gibi bu yaklaşım, aynı zamanda eğitim ve öğretim konularının belirlenmesine yardımcı olacak bir nitelik taşımaktadır.

2.2. Kamu Yönetimi Bölümleri açısından Kamu Yönetimi konusunda dört ana konu saptamak olanaklıdır. Bu konuları;

- i) Kamu Yönetimine Giriş
- ii) Kamu Yönetiminin Yapılanması
- iii) Kamu Yönetiminin İşleyişi
- iv) Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi olarak belirtebiliriz.

Kanıımızca bu konuların her birinin sırasıyla her yıl biri olmak üzere dört yıla dağılmış olarak incelenmesi, kamu yöneticisi yetiştirmek bakımından önem taşımaktadır. Özellikle, üçüncü ve dördüncü konuların uygulamayla desteklenmesi lisans programlarını bitirenlerin görev alacakları örgütler içinde daha başarılı olmalarına katkıda bulunacaktır.

Bu dört ana dersin içinde yer alması düşünülen konular ise ana hatlarıyla aşağıdaki gibi özetlenebilir:

i) Kamu Yönetimine Giriş (Yönetim Bilimi, Yönetim Kuramları, Yönetim Bilimi – Kamu Yönetimi Bilimi İlişkisi, Kamu Yönetiminin İncelenmesinde Temel Yaklaşımlar, Yönetimin Dört Boyut Kümesinin Genel Olarak ve Kamu Yönetimi Açısından Açıklanması);

ii) Kamu Yönetiminin Yapılanması (Yönetim Sistemleri, Anayasal İlkeler, Kamu Yönetiminin Örgütlenmesine İlişkin Yasal Düzenlemeler, Merkez ve Merkezin Taşra Yönetimi, Yerel Yönetimler, Hizmet Yerinden Yönetim Kuruluşları, Bağımsız İdari Otoriteler);

iii) Kamu Yönetiminin İşleyişi (Temel Yönetimsel İşlevlerin Kamu Yönetiminde Uygulanması, Kamu Yönetiminin Alt Yapısının İncelenmesi, Mevzuat Yönetimi, Yönetimsel Usuller ve Bürokratik İşlemler);

iv) Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi (Yönetimi Geliştirme, Örgüt Geliştirme, Yönetimsel Reform Kavramı ve Uygulamaları, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Türk Kamu Yönetiminde Reform Gereksinmesi ve Yapılan Çalışmalar, Başarılı Bir Yönetim Reformunun Temel Koşulları, Kurumsallaşma ve Yöntem Sorunları).

Kamu Yönetimine ilişkin bu dört ana ders yanında, çok disiplinli bir alan olmanın doğal sonucu olarak, diğer disiplinlere ilişkin diğer temel derslerinde kuşkusuz lisans programlarında yer alması gerekmektedir. Bu konuda üç önemli konunun göz önünde tutulması yararlı görülmektedir. Bunlar:

- (i) Ana Eğitim ve Öğretim Alanlarının Saptanması,
- (ii) Derslerin Öncelik Sıralarının Belirlenmesi,
- (iii) Kuram ve Uygulama İlişkisinin Kurulmasıdır.

Bu açıklamalar ışığında, araştırma bulguları göz önünde tutularak aşağıda sunduğumuz program önerisi geliştirilmiştir. Özellikle derslerin birbirini izlemesi ve yöntem, yönetim, toplum, siyaset, hukuk, ekonomi ve maliye bilimlerine ilişkin dersler arasındaki denge ile güncel gelişmeler gözetilerek bu öneri oluşturulmuştur.

TARTIŞMAYA TEMEL OLUŞTURACAK DERS PROGRAMI ÖNERİSİ

1.DÖNEM				2.DÖNEM				
S.No	Ders Adı	T	U	K	Ders Adı	T	U	K
1	İnsanlık Tarihi	3		3	Siyasal Tarih	3		3
2	Toplum Bilimi I	3		3	Toplum Bilimi II	3		3
3	Hukukun Temelleri	3		3	Medeni Hukuk	3		3
4	Anayasa Hukuku I	3		3	Anayasa Hukuku II	3		3
5	İktisada Giriş I	3		3	İktisada Giriş II	3		3
6	Siyaset Bilimine Giriş I	3		3	Siyaset Bilimine Giriş II	3		3
7	Muhasebe I	3		3	Muhasebe II	3		3
8	Toplum Bilimlerde Yöntem	3		3	Kamu Yönetimine Giriş	3		3
TOPLAM		24		24		24		24

3.DÖNEM				4.DÖNEM				
S.No	Ders Adı	T	U	K	Ders Adı	T	U	K
1	Yönetim Hukuku	3		3	Yönetsel Yargı	3		3
2	Kamu Yönetiminin Yapılanması	3		3	Personel Yönetimi	3		3
3	Siyasal Düşünceler Tarihi I	3		3	Siyasal Düşünceler Tarihi II	3		3
4	Borçlar Hukuku	3		3	Ticaret Hukuku	3		3
5	Uluslararası Hukuk	3		3	Ceza Hukuku	3		3
6	İstatistik I	2		2	İstatistik II	2		2
7	Bilgi İşlem I	2		2	Bilgi İşlem II	2		2
TOPLAM		19		19		19		19

5.DÖNEM				6.DÖNEM				
S.No	Ders Adı	T	U	K	Ders Adı	T	U	K
1	Kamu Yönetiminin İşleyişi	2	2	3	Örgütsel Davranış	2		2
2	Sosyal Politika	3		3	İş Hukuku	3		3
3	Kamu Maliyesi	3		3	Kamu Bütçesi	3		3
4	Çağdaş Devlet Düzenleri	3		3	Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi	3		3
5	Devletler Özel Hukuku	3		3	İera İflas Hukuku	2		2
6	Yerel Yönetimler I	2		2	Yerel Yönetimler II	2		2
7	Karşılaştırmalı İktisadi Sistemler	3		3	Türkiye Ekonomisi	3		3
8	Türkiye'nin Toplumsal Yapısı	3		3	Çevre Yönetimi	3		3
TOPLAM		22	2	23		21		21

7.DÖNEM				8.DÖNEM				
S.No	Ders Adı	T	U	K	Ders Adı	T	U	K
1	Türk Yönetim Tarihi	3		3	Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi	2	2	3
2	Türk Siyasal Yaşamı I	3		3	Türk Siyasal Yaşamı II	3		3
3	Siyaset Sosyolojisi	3		3	AB ve Türkiye İlişkileri	3		3
4	Sosyal Psikoloji	3		3	Halkla İlişkiler	2		2
5	Kırsal Gelişme Politikaları	2		2	Kentleşme ve Konut Politikaları	3		3
6	Vergi Hukuku	3		3	Türk Vergi Sistemi	2		2
7	Yönetim Etiği ve Deontolojisi	2		2	İnsan Hakları	2		2
8	Yönetim Sorunları Semineri	3		-	Yönetim Sorunları Semineri	3		-
TOPLAM		22		19		20	2	17

3. İ.İ.B.F.'lere Yönelik Bölümler Arası Ortak Derslerin Belirlenmesi

Daha önceki açıklamalarımızda değinildiği gibi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültelerinin bütün bölümlerinde okutulması gereken dersler konusundaki çalışma sürdürülmektedir. Kamu Yönetimi Bölümü gibi diğer bölümlerin araştırma sonuçları ortaya çıktıktan sonra toplu bir değerlendirme yapılacaktır. Ancak, bu aşamada, yukarıdaki Program Önerisinde yer alan ilk iki yarı yıl derslerinin Kamu Yönetimine Giriş dersi dışında tüm bölümler için uygulanabileceği düşünülmektedir. Bu dersi yerine Yönetim Bilimine Giriş dersi konulabilir.

Üçüncü ve dördüncü yarıyıllar için de ilk üç sırada yer alanlar dışındakilerin, aynı düzende ortak ders olarak okutulmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

Beşinci ve altıncı yarıyıllar için 2, 3 ve 7. sıradaki derslerle, yedinci ve sekizinci dönemler için 6. sıradaki derslerle AB ve Türkiye İlişkileri dersi ortak ders olarak okutulabilir.

SONUÇ

Buraya kadar yapılan açıklamalar ışığında 1. Kamu Yönetimi Çalıştayının ve 1. Kamu Yönetimi Forumunun, başlangıçta belirlenen ana amaçlarına ulaşmak bakımından başarılı olduğu söylenebilir. Bu değerlendirmenin temel gerekçeleri, 2. Kamu Yönetimi Çalıştayı ve 2. Kamu Yönetimi Forumunun öngörüldeği biçimde Hacettepe Üniversitesi tarafından düzenlenmiş olması, Kamu Yönetimi Bölümleri için lisans programı geliştirme açısından tartışmalara temel olacak bir araştırmanın ve buna dayalı bir ders programı önerisinin geliştirilmesi ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının TBMM'ne sunulmadan önce yeniden değerlendirilmesi gereğinin ortaya konulmasına etkili bir katkıda bulunulmasıdır.

Dileğimiz bu etkinliklerin gelenekselleşmesi, bir başka üniversitemizin düzenleyeceği 3. Kamu Yönetimi Çalıştayı ve 3. Kamu Yönetimi Forumu'nda buluşmamız ve hep birlikte Kamu Yönetimi Bilimine, Kamu Yönetimi Eğitim ve Öğretimine, Kamu Yönetimi Sistemimizin gelişmesine katkılarımızı artan bir etkililikle sürdürmemizdir.

ÇAĞRILI BİLDİRİLER

KAMU YÖNETİMİ NEREYE GİDİYOR? BİR DURUM SAPTAMASI

A. Şinasi AKSOY

(Prof. Dr., ODTÜ, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü)

Giriş

Son otuz yıl boyunca dünyada çok yönlü ve çok boyutlu bir değişim yaşanmaktadır. 1970'li yılların ortasında, kapitalist sistemin karşılaştığı ciddi sorunların çözümlenmesi ve sistemin yeniden üretilmesi yeni muhafazakarlık ile destekli yeni liberalizm -yeni sağ- adı verilen bir sistematik içinde gerçekleştirildi (Aksoy, 2003).

Bu değişimin sadece bir ekonomik yeniden yapılanmanın ötesine gitmekte olduğu hemen anlaşıldı. Teknolojik, siyasal-sosyal bir dizi değişimin bu süreçle birlikte gittiğini, birbirlerini etkileyerek ve birbirlerinden etkilenerek yarattıkları sinerjinin gelecek günlerin yoğun ve hızlı değişim tablosunun tanımlayıcı unsurları olduğu ortaya çıktı. Bu çok yönlü değişimin kamu yönetimini disiplin ve sistem olarak etkilememesi tabii ki mümkün değildi. Gerçekten de, hem disiplin olarak hem de uygulama alanı olarak kamu yönetimi örgütlenmesi ve işleyişinde, bunları etkileyen ve yönlendiren değer sistemleri ve ilkelerinde önemli yeniden tanımlanmalara gidilmesi söz konusu oldu. Bu süreç devam ediyor. Kendisini yeniliyor ve ortaya çıkardığı sorunları bazen gidermeye, bazen görmezden gelmeye, ama değişimin gerekliliği ve kaçınılmazlığının ve başarılarının ideolojik ve meşruiyet temellerini ihmal etmeden inşa etmeye ve pekiştirmeye özen göstererek devam ediyor.

Bu çalışmada, değişimin unsurlarına kısa bir gözattuktan sonra, özellikle, ikinci boyut üzerinde durmaya çalışacağız. Amacımız bir durum tesbiti olacak. Bu değişimden Kamu Yönetimi, disiplin ve uygulama olarak, sistem olarak nasıl etkilenmektedir?

Bir değişim sürecinin değerlendirilebilmesi bu sürecin gerçekten iyi bir tahlili üzerine inşa edilmelidir diye düşünüyoruz. Bu anlayışla, değişime çokça ve sıkça yapıldığı gibi değer yüklü olduğunu düşündüğümüz "gelişme" gibi bir betimleme yapmaktan bilinçli olarak kaçınarak tartışmak istiyoruz konuyu. Bu değişimin kamu yönetimi üzerindeki etkilerinin çok yönlü tartışılması 1980li yılların ortalarına kadar yapılmadı. Bu yıllarda, 1970'li yılların belki de şaşkınlık olarak adlandırılacak suskunluğunun bir ölçüde de olsa aşıldığı görüldü. Değişimi sadece gelişme olarak betimleyerek bunun gerekliliğini savunan ve olumluluklarını ispatlamaya yönelik çalışmaların yoğun olduğu bu ortam yerini yavaş da olsa daha dengeli tartışma ve değerlendirmelerin yapıldığı bir ortama bırakmaya başladı. Konu hakkında şimdi anlamlı değerlendirmeler yapılabilecek yurt içinde ve dışında zengin bir yazın temeli olduğu kanaatini taşıyorum. Çalışma, bu birikimin ana hatlarıyla bütünsel bir biçimde hatırlatılmasını amaçlamaktadır.

1. Değişimin önemli unsuru kapitalist sistemin kendini yeniden tanımlayarak dünya ekonomik sistemi haline gelmesi, getirilmesi ve küreselleştirilmesidir.

Kapitalizm tarihsel evrimi içinde çeşitli aşamalardan geçerek bugünlere gelmiştir. Her bir aşama, belli özellik ve boyutlarıyla sistemin karşılaştığı sorunlara karşı geliştirdiği çözümler bütünüdür. Bu aşamaların kapitalist sistemin organik aşamaları olup olmadığı tartışılabilir; ancak her bir aşamanın sistemin varlığını sürdürmesini sağladığı açıktır. Bu anlamda da, kapitalizmin koşullara göre seçenekler geliştirebilme esnekliği gösterebildiğini tespit etmek mümkündür. Bu sorun-çözüm diyalektiği çerçevesi içinde gelişen esnek yapı son olarak daha önceki yıllarda çözümleyici olarak gördüğü ve kullandığı devlet müdahalesini ve devletin ekonomiyi yönlendirmesini reddetmektedir. Bu evrimde tesbit edilmesi gereken nokta, devletin bu aşamaların sadece belirlenmesinde değil, uygulanmasında da oynadığı temel roldür. Sosyal refah devletinin oluşması, kurumsallaşması devlet aracılığı ve girişimi ile olmuştur. Aynı şekilde, yeni sağ anlayışının ekonomik, sosyal, siyasal ve yönetsel yaygınlaşması da devlet eliyle ve devlet politikalarıyla sağlanmakta ve pekiştirilmektedir. Bu nedenle yeni oluşumlar

devlete ve devletin varlığına değil, devletin işlevlerine, bu işlevlerin boyutlarına ve derinliğine yöneliktir. “Güçlü devlet” bu dönüşümleri yapmak ve uygulama güvencesini temsil etmek üzere her zaman olmak zorundadır.

Devletin/kamunun bir aktör olarak temel toplumsal politikaları belirleme ve karar alma süreçlerinde rolü ve yerinin olabileceğine yönelik tanımlamalar ve kabuller 1970’li yılların katı devlet karşıtlığının uygulamada karşılaşılan ciddi sorunlar nedeniyle yumuşatılmış şekli olarak değerlendirilebilir. “Yönetişim” olarak da isimlendirilen bu yeni tanımda devlet ve onu temsil eden kurumlar politika belirlemede diğer aktörler yanında, onlarla beraber yer almaktadır.

Neo-liberalizm özel girişim üzerine inşa edilmiştir. Adam Smith’den beri gelen çeşitli tartışmalar ile özel sektörün kaynak kullanımında doğası gereği kamu ile karşılaştırıldığında üretim kaynaklarını çok daha verimli ve rasyonel kullanacağı varsayılmıştır. Zira, iş adamı kar etmeden yaşamını sürdürmez, kar etmesi ise üretimini buna göre ayarlamasını, rasyonel olmasını ve bütün üretim koşullarını iyice tetkik ederek ve değerlendirerek en az maliyetle en fazlayı üretmeyi başarabilmesini gerektirir. Piyasadaki başarısının ölçüsü karlılıktır ve kar yeni yatırımların da kaynağını oluşturur.

Piyasa ekonomisi ekonomik ilişkilerin belirleyici çerçevesidir. Piyasa koşullarını kendisi belirlemeli ve dışarıdan suni müdahaleler olmadan bunları uygulayabilmelidir. Ancak, uygulamanın gerektirdiği güvenli ortamın devlet tarafından tesis edilerek sürdürülmesi zorunluluktur.

Kaynak kullanımında verimlilik esastır ve temel meşruiyet unsurudur. Devletin de temel görevi piyasa koşullarının işleyebilmesini sağlayacak ve de güvence altına alacak ortamın yaratılmasıdır. Rekabet kaynak kullanımının verimliliği açısından olmazsa olmaz bir koşul olarak ileriye sürülmüştür. Devletin ekonomik temele dayalı olmayan, ekonomide siyasal karar vermesi anlamına gelen girişimleri son bulmalıdır. Ekonomi ekonominin kurallarına göre işlemelidir. Siyaset ve siyasal kararların burada yeri yoktur. Ekonomik kararlar ekonominin ilkelerine göre alınır; ekonomide siyasal karar verimsizlik

nedenidir. Bu nedenden dolayı örneğin sendikal süreç siyasal niteliğinin belirleyici olması nedeniyle sınırlandırılmalıdır.

Bu vesile ile burada, kısaca da olsa, neo-liberalizm ile muhafazakar söylem arasındaki bağlantıya da bir nebze değinmek gerekir. Bu bir tesadüf değildir. Thatcher hem liberal hem de muhafazakar olduğunu söylemiştir. Almanya’da Kohl bu konuda hassas olmuştur. Amerika’da Reagan aynı çerçeve içinde mütalaa edilmelidir. Türkiye’de de Özal’ın neo-liberal-muhafazakar bir çizgi izlediği bilinmektedir. Bu yaklaşım genişletilerek ve derinleştirilerek ve diğer ülkelere de yaygınlaştırılarak sürdürülmektedir. Birbirleriyle ilk bakışta çelişkili gibi görünen neo-liberalizm ve muhafazakarlık bir yerde örtüşmüşler ve birbirlerini destekler işlev yürütür hale gelmişlerdir. Bu her ikisinin de ideolojik farklılıklara karşın sosyal refah devleti karşısında aldıkları tavırda ortak kalkış noktalarının bulunmasındandır. Şöyle ki, liberalizm, devletin ekonomik ve sosyal alanlarda hizmet vermek suretiyle büyümesine karşı çıkarken, muhafazakarlık sosyal devlet anlayışının nasıl bazı geleneksel toplumsal değerleri yok ettiği üzerine inşa edilmiştir. Bu nedenle örneğin aile kurum olarak zayıflamıştır; çünkü, devlet ailenin pek çok alanına elkoymuştur. Toplumsal dayanışma kurumları zayıflamıştır. Örneğin, dinsel ya da daha genel temelli yardım kurumları işlevini kaybetmiştir; zira, muhtaç olan devlete başvurarak yardım almış, pek çok kamu gereksinimi devlet tarafından karşılıksız olarak yerine getirilmiş, toplumsal kurumlara, dinsel kurumlara, vakıflara gitgide daha az ihtiyaç duyulmuştur. Muhafazakarlar neo-liberalizme devlet faaliyet alanlarının kısıtlanması savı nedeniyle katılmaktadırlar. Ayrıca, özelleştirme yoluyla ortaya çıkabilecek sosyal huzursuzlukların giderilmesi için de geleneksel kurumları çare olarak ileri sürebilmektedirler. Devletin çekilmesiyle ortaya çıkacak sosyal hizmet alanlarının boşluğunu geleneksel kurumları canlandırarak kapayacaklarını düşünmekte; bu suretle de birbirlerini destekleyici bir konum almaktadırlar.

Bilimsel ve teknolojik değişimler ile bilgi toplumu kavramı bilginin önemini, bilgi üretimi ve birikiminin sermaye olma özelliğini, bilginin uygulanmaya konması sonucunda geliştirilen teknolojilerle yaygınlık kazandığı anlayışı küreselleşme ile birlikte yaygın bir değerlendirme unsuru olmuştur. Bilgisayarlar ve diğer iletişim araçlarının

geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması uzak mesafeleri yakınlaştırmış, dünyanın herhangi bir yerinde cereyan eden olaylar dünyanın diğer köşelerinde hemen duyularak paylaşılmıştır. Sermayenin akışkanlığı küreselleşen ekonominin içinde bu araçlar yoluyla gerçekleştirilmiştir. Kapitalizmin dünya sistemi haline gelerek özel girişimin faaliyet alanının genişletilmesi sadece ulusal düzeyde düşünülen bir olgu değildir. Sermayenin dünya ölçeğinde dolaşabilmesi, yatırımların akışkanlığı ve de değişkenliği bu bilimsel ve teknolojik gelişmeler sayesinde güvence altına alınmış olmaktadır. Bugün, artık, dünyanın üçüncü bir köşesinde karar almak durumunda olan bir Amerikan girişiminin bilgisayarlar ağı sayesinde Amerika ile hemen bağlantı kurarak anında karar alması ya da aldığı kararların sonuçlarını anında değerlendirerek kendini yönlendirmesi mümkün hale gelmiş bulunmaktadır. Bunun için oraya gitmeye gerek kalmamıştır.

Sosyal ve siyasal alanda da belli bazı değerler küreselleşmektedir. Ulus devlet anlayışı ciddi bir darbe yemiş görünmektedir. Artık, ulusal kararların bile uluslararası ortamda alınması gerçeklik olarak ortaya çıkmış bulunmaktadır. Bir coğrafya üzerinde siyasal otoriteyi kullanan iktidarlar artık bu iktidarı kullanmakta tek merci değillerdir. Bunu uluslararası karar merkezleriyle paylaşmak durumunda kalmaktadırlar. Avrupa Birliği'nin kendi üyeleri arasında oluşturulan karşılıklı bağımlılık Birliğe üye olmayan ülkeleri de kapsayacak şekilde yaygınlaşmaktadır. Aksi halde, küresel sistemin dışında bırakılmakla tehdit edilen ülkeler böyle bir durumun bedelinin ağırlığını hemen öğrenmektedirler.

Dünya ekonomi sisteminin ilkeleri ve değerleri, artık, uluslararası kurum ve kuruluşlarca uygulamaya konularak güvence altına alınmaya başlanmıştır. IMF ve Dünya Bankası, kredilerini verirken ya da onaylarken verdikleri kredilerin hangi amaca yönelik kullanılacağını en ince ayrıntılarına kadar bilmek istemekte; hatta, kullanım alanlarını artık yardım talebinde bulunan ülke yönetimleriyle birlikte hazırlamaktadırlar. Ya da, onlara, kendileri için en uygun olanı dikte etmeye çalışmaktadırlar. Kredi imkanları kapitalist sistemin dünya ölçeğinde kurumsallaşmasının unsurları olarak devreye sokulmaktadır. Örneğin, Dünya Bankası'nın kamunun genişlemesi yada yeni bir hizmet alanına girmesi için kredi vermesi söz konusu olmamakta; bunun yerine devletin faaliyet

alanlarının küçültülmesine ve özelleştirilmesine katkıda bulunacak projelere destek yağdırılmaktadır. Böylece, özel girişim ağırlıklı sistemin yerleşip yaygınlaştırılması ve kurumsallaşması, hatta ileride değiştirilen şekliyle uygulamaya sokulması güvence altına alınmaya çalışılmaktadır. Bütün bu kararlarda, ulus devletin serbestçe karar verebilme alanı daralmaktadır. Avrupa Birliği üyeliğinin egemenlik yetkisinin ve de bağılı hakların kullanılması açısından önemli bir dönüm noktası olduğu unutulmamalıdır. Türkiye tam da bunun çelişkilerini yaşamakta; uluslararası karar merkezlerine bağımlılığın sorunlarını karşılamak durumunda kalmaktadır. Kaldı ki, artık, bugün ne Almanya'nın, ne Fransa'nın, ne İtalya'nın, ne de Yunanistan'ın ulusal egemenliği bir zamanlar temsil ettiği söylenen ulusal paraları kalmamıştır.

Siyasal alanın ikinci önemli küreselleşen değeri demokrasi tanım ve uygulaması ile kendini göstermektedir. Temsili demokrasi anlayışı ve uygulaması yerini süratle katılımlı demokrasi anlayışına bırakmaktadır. Temsilciler aracılığıyla toplumsal amaçların ve politikaların belirlenmesi yerine toplumun bizzat kendisinin örgütleri yoluyla karar alma-politika belirleme sürecine katılması teşvik edilmektedir. Bu suretle, devletin karar almadaki tekeli kırılarak dağıtılmakta ve böylece merkezi karar alma yöntemleri farklılaştırılarak siyasal sistem içinde yaygınlaştırılmaktadır. Böyle bir süreçsel yaklaşım sivil toplum örgütlenmesinin ve onun somut ifadesi olan sivil toplum örgütlerini cesaretlendirmekte; hatta, uluslararası iletişimde ülkeler kendilerine bu tür kuruluşları muhatap olarak kabul etmek suretiyle onlara meşruiyet kazandırmaya çalışmaktadır. NGO adı da verilen bu kuruluşların kurulması, yaygınlaştırılması ve de güçlendirilmesi için önemli destekler verildiği bilinmektedir.

Bu anlayışa paralel olarak, ulus-devletin temsil ettiği ulusal yapının homojenliği savunulması gereken bir değer olmaktan süratle çıkmaktadır. Yerine heterojen, çoklu unsurlara dayalı bir ulusal kimlik tanımlaması yapılmaya çalışılmaktadır. Böylece, bütün kimliklerin serbestçe kendini ifade edebildiği ve eşit bir şekilde tanındığı bir mozayığın daha sağlıklı bir toplumsal yapı oluşturacağı hakim bir kanı olarak yaygınlaştırılmaktadır. Bununla kastedilen toplumsal alt kimliklerin varlığının sadece kabul edilmesi ya da anlayışla karşılanması değil, devlet ve de toplum tarafından tanınmasıdır. Etnik alt

kimlikler, cinsiyete dayalı alt kimlikler, cinsel tercihe dayalı alt kimlikler, dine dayalı alt kimlikler olarak örneklendirilebilir. Azınlık kavramı bu alt kimlikleri de içerecek bir biçimde genişletilmektedir.

Böylece post-modern yaklaşım olarak da ifade edilen bu değişim homojenliğe dayalı toplumsal birliktelik ve dayanışma yerine farklılıklara dayalı ve saygılı bir dayanışma ve birlikteliği daha sağlıklı bir paylaşım olarak yorumlamakta ve değerlendirmektedir.

Bu değerleri daha ayrıntılandırmak mümkündür ama burada temel değişim unsurları ortaya konulmuştur. Ancak, burada vurgulanması gereken bir başka önemli husus daha vardır. Küreselleşen dünya ülkeleri iki ana grup içinde toplanmaktadır. Merkez ülkeler ve çevre (periferi) ülkeleri diyebileceğimiz ülkeler. Bu değerleri belirleyen ve dünyanın diğer taraflarına ihraç eden ilke olarak merkez ülkeleri olmaktadır. Çevre ülkeleri ise içinde buldukları durumun da sonucu olarak bu değerlere uyum sorunu ile karşı karşıya kalmaktadırlar. Çoğu kez de, uyumun gerektirdiği bir değerlendirme aşamasından geçmeleri mümkün olamamaktadır.

Çevre ülkeleri küreselleşen değerler çerçevesinde bu sistemin içinde yer almayı yaşamsal olarak değerlendirmekte, sisteme karşı durmak yadırganmakta, IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kredi ve finans kurumları da politikaları ve uygulamalarıyla bu değerleri ön koşul olarak vurgulamakta ve bu ülkeleri yönlendirmektedirler.

2. Bütün bunların kamu yönetimi sistemleri ve kamu yönetimi disiplini açısından anlamı nedir? Ne tür sonuçları ve uygulamaları beraberinde getirmektedir?

Bu yansımaları şu ana başlıklar altında toplayabiliriz:

2.1. İlk olarak, devletin rolü ve işlevleri yeniden tanımlanmaktadır (Şaylan, 2003). Bu tanım, onun küçültülmesi, faaliyet alanının ekonomik nitelikli girişimlerinden

başlayarak, sosyal hizmet alanlarını da kapsayacak şekilde daraltılması şeklinde olmaktadır. Zira, “kamu üretim kaynaklarını verimli kullanamamaktadır; verimli kullanan özel girişime faaliyet alanlarını terk ederek kaynak kullanımındaki verimsizliğe son vermelidir” savı işlenmektedir.. Bu durum, devletin, belli hizmetleri yerine getirmek durumunda olması halinde de özel girişimi devreye sokmasını gerekli kılmaktadır. Başka bir deyişle, devlet artık mümkün olduğunca kendisi, kendi örgütleri ve personelini kullanarak hizmet üretmek yolunu takip etmemeli; özel sektörden yararlanmayı benimsemelidir. Özelleştirme bu amacı gerçekleştirmek için kullanılan çerçeve kavram ve uygulamadır. Özelleştirme bir yandan kamunun özele devredilmesi yoluyla kamunun küçültülmesini gerçekleştirirken, diğer yandan da kamu hizmet ve faaliyetlerine mümkün olduğunca fazla oranda özel sektörün katılımını sağlamaya çalışmaktadır. Özelleştirme sadece mülkiyet devri şeklinde cereyan etmemektedir. Mülkiyetin kamuda olduğu kurum ve kuruluşlarda yönetim işlevlerinin hepsi ya da bir kısmının özelleştirilerek özel sektör eliyle gerçekleştirilmesi yaygınlık kazanmaktadır. Bu devir bütüncül bir biçimde yönetim işlevlerini kapsadığı gibi sadece bir kısım yönetim işlevinin devri ile de sınırlı kalacak şekilde düzenlenebilmektedir.

Bu çerçevede, desantralizasyon (yerinden yönetim) ilke olarak vurgulanmaktadır. İçerik olarak zenginleştirilen yerinden yönetim, bir yandan ekonomik kararların merkezi devlet bürokrasisi yerine, piyasa koşullarının gerektirdiği ilişkiler çerçevesinde formüle edilmesi anlamına gelmekte, diğer yandan yönetsel görev bölüşmesi olarak algılanması gereken yerel yönetimlerin merkezi yönetim karşısında güçlendirilmelerini içermektedir. Subsidiarite (yerellik) olarak da betimlenen ilke ile pekiştirilen ve hizmetlerin o hizmetin kullanılacağı en yakın yerde ve kuruluşlarca gerçekleştirmesini öngören ilke ile de daha kuvvetle desteklenmiş görünmektedir. Böylece son tahlilde merkezi siyasal otoritenin belirleyici özelliği çeşitli yönlerden yeniden tanımlanarak sınırlanmaktadır. Örgütsel iç dinamikler açısından da, desantralizasyon karar almada hiyerarşinin üst kademelerinin etkinliğinin alt kademelerin katılımı yoluyla kırılmasını içermektedir.

Paralel bir oluşum da gitgide artan sayı ve kapsamda bağımsız idari otoritelerin oluşturulması durumudur. Bağımsız idari otorite kavramında “bağımsız olma”, organik

ve işlevsel anlamda yürütme organı karşısında kurumun bağımsızlığını, “idari” sözcüğü ayrı kamu tüzel kişilikleri olsun olmasın idari organ niteliğinde olduklarını, “otorite” sözcüğü de bunların danışma organı değil, düzenleyici veya birer idari icrai kararlar alıp uygulayan kuruluşlar olduklarını göstermektedir (Tan, 2003: 501). Aslında, bu tip örgütlenmeler her zaman olmuştur hatta bazılarında göre bu oluşumun yeni liberal politikalarla doğrudan ilişkili olduğu da şüphe götürür (Sezen, 2003). Ancak, sayılarının ve güçlerinin arttığı geleneksel politika-yönetim ayrıştırmasının, özellikle ekonomik içerikli ve nitelikli kararlar bakımından uygulanmasının, değineceğimiz diğer uygulamalara paralel bir biçimde kurumsallaştırılması politikasını yansıttığını da söylemek mümkün görünmektedir.

Kamu iktisadi teşebbüslerinden başlayarak, sosyal hizmet örgütlerinin kamu girişimi alanından çıkarılmakta oldukları tespiti yapılabilmektedir.

Deregulasyon yoluyla da merkezi-bürokratik kurullarla çalışan bir ekonomik yapılanmadan, piyasanın kendi kurallarının öncelikli olduğu bir yapılanmaya geçiş; bu çerçevede, kamu tekellerinin yok edilerek, faaliyet alanlarının rekabete açılması, rekabetin sadece özel girişim için değil aynı zamanda kamu sektörü örgütleri arasında da işleyecek şekilde esnetilerek kapsamının genişletilmesi politikaları geliştirilmektedir.

2.2. İkinci olarak, kamu yönetimi sisteminin işletmeleştirilmesini, kamu örgütlerinin işletme gibi çalışmasını sağlayacak düzenlemelerin yapılmasını ve buna ilişkin ilkelerin uygulamaya geçirilmesini gerekli ve kaçınılmaz gören sonuçtur. Bu sonuçta ifadesini bulan uygulamanın teorik ve kavramsal bilimsel çerçevesinin oluşturulması kamu yönetimi disiplininin amaçları arasında sayılmaktadır. Burada, iki yaklaşımın belirmekte olduğunu tesbit ediyoruz. Birincisi kamunun işletmeleştirilmesinin gerekliliğini vurgulayarak işletmecilik alanının kuramsal ve yöntemsel ilkelerini kamu alanına uygulamaya çalışan yaklaşımdır ki, bu kamu yönetimi disiplini içinde “kamu işletmeciliği okulu”, ya da “kamu işletmeciliği yaklaşımı” olarak yer almaktadır. Yeni bir yaklaşım da değildir. Daha ilk aşamalarından itibaren kamu yönetimi disiplininin bir ayağı işletmecilik disiplini olmuş ve bu alanda kamu örgütlenmelerinin daha etkin ve

verimli çalıştırılmaları için buralarda geliştirilen yöntemlerden yararlanma ve uyarlama yaygın olarak gündemde olmuştur. Ancak, “yeni” ifadesi bununla yetinilmek istenmediği anlamını vermektedir ki, bu bizi ikinci yaklaşıma götürmektedir. Bu yorum ve değerlendirme, bu çerçevenin hazırlanması ve gerekli yöntem ve uygulamaların geliştirilmesinin kapsamlılığı göz önünde tutularak kamu yönetimi içinde bir okul olarak değil ama son tahlilde kamu yönetimi disiplininin de yerine geçecek bir disiplin oluşumu anlayışını ifade etmek için kullanıyor gibi görünmektedir. Başka bir deyişle, kamu yönetimi disiplini yerini “kamu işletmeciliği disiplini”ne bırakmaktadır. Burada bir belirsizlik ortaya çıkmaktadır. Kamu işletmeciliği ayrı bir bilim dalı olarak mı yerini alacaktır, yoksa işletme ilgi alanının bir alt uzmanlaşma alanı olarak mı yer alacaktır. Bu konuda henüz net bir mesaj verilmemektedir. Ancak, işletme anlayışı kamunun da tanımlayıcı özelliği haline gelecek ise her halde ikinci yaklaşım daha anlamlı olacaktır. O durumda yeni bir disiplinin gereği yoktur, hakim disiplin olarak işletme altında bir ilgi alanı olarak bulundurulması yeterli olabilecektir. Yeni Kamu İşletmeciliği çerçevesinde ortaya konulan ve uygulamaya alınan örgütsel yapılanma uzun zamandan beri yaygın yaşam alanı bulan bürokratik örgütlenme modelinden “post-bürokratik” örgütlenme modeline doğru geçiş ile kendini göstermektedir (Hecksler and Donnelon, 1994; Grey and Garsten, 2001).

2.3. Üçüncü olarak, örgütsel yapılanma ve işleyişin yeniden düzenlenmesi çalışmaları da üzerinde durulan önemli bir ilgi alanı olarak karşımıza çıkmaktadır.

2.3.1. Örgütsel yapı bakımından, küreselleşen sermayenin hareketliliğinin doğal sonuçlarından birisi örgüt yapısının değiştirilmesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Yeni örgütlenme modeli, şirketlerin küçük ölçekli, ana merkez birimlerinin az sayıda uzmanlardan oluşan, esnek karar alma mekanizmalarına sahip bir hale getirilmesini; dünyanın çeşitli yörelerinde faaliyet gösteren birimleriyle ve uzantılarıyla kısa zamanda temas kurarak (bilgisayar ağı sayesinde) gerekli ve önemli kararları alarak yeni yönlendirmelerin yapılabildiği; desantralizasyona önem veren bir nitelik kazanmalarını öngörmektedir (Osterman, 1994: 171-186). Esnek yapılar yerel piyasalara hassas değişebilirlik özelliğini de taşımak gibi bir avantaja sahip olacaklarından

desteklenmektedirler. Katılımcı bir karar alma anlayışı üzerine kurulması söz konusu olan bu örgütsel düzenlemelerde hiyerarşi zayıflatılarak ast-üst mesafesi daraltılmaktadır. Böylece, Fordist-bürokratik yapılardan daha esnek post-Fordist yapılara doğru yeniden tasarlandıkları görülmektedir (Belek, 1997: 93-117). Özellikle, hizmet sektöründe yer alan örgütlerde bu tür yapılanma daha belirgin olarak kendini göstermektedir. Endüstri sonrası aşama olarak adlandırılan ve ekonomideki sektörler bazında tarım ve imalat sektörüyle karşılaştırıldığında hizmet sektörünün daha ağırlıklı hale gelmiş olduğu ülkelerde işin doğası gereği de bu dönüşüm hızlanarak uygulamaya konulmuş görülmektedir.

Kamu yönetiminde yeniden tasarlanan örgütsel yapıların değişik isimlerle anıldığı görülmektedir. Ancak, yine de, ortak payda olarak bu yapılanmaların "post-bürokratik" olduklarına yukarıda değinilmiştir. Başka bir deyişle, uzun bir süredenberi işlev gören bürokratik örgüt yapılanması yerini post-bürokratik olarak tanımlanan bir yapılanmaya bırakmaktadır.

Geleneksel bürokratik yapılanmanın artık zamanını ve işlevini tamamladığı anlayışı ile daha esnek, değişebilen ve değişmelere daha kolaylıkla uyum sağlayabilen küçük örgütsel yapılanmalara gidildiği görülmektedir. Matriks yapılanmalar ve proje bazında örgütlenerek çalışan yapılandırılmalar yaygın olarak gündeme gelmiş uygulamalar olarak karşımıza çıkmaktadır. Ast-üst bölünmesinin gerçekleşmesini sağlayan hiyerarşi yumuşatılarak katılımcı ve demokratik bir işleyiş sisteminin oluşturulması amaçlanmaktadır. Büyük ölçekli kamu örgütlerinin parçalanarak küçültülmesi, kendilerine özgü bütçeleri ve bütçeleme faaliyetleri olmasını gerekli kılar. Desantralize bütçe anlayışı finansman açısından birimlere önemli ölçüde esneklik sağlamaktadır. Bu özellik, bütçesine sahip bir birimin faaliyetlerini ona göre örgütlemesi ve gerçekleştirme açısından önemli bir katkı olarak vurgulanmaktadır. Sadece politika belirleyen ama uygulamada özel sektörden yararlanma anlayışı üzerine inşa edilmekte olan bu yapılanma çalışan sayısının da düşürülmesi anlamına da gelmektedir. Rekabete dayalı bir çalışma düzeni kamu sektörü için de yol gösterici bir ilke haline getirilmektedir. Bu rekabetten hem kamunun kendi birimleri arasında, hem de iş yaptırırken bu işi yapacak

özel sektör firmalarının seçiminde yararlanılacaktır. Bu nedenle, gerekiyorsa bir işlevin birden fazla kamu birimi tarafından yaptırılmasına olanak sağlanmalı ve sonunda daha iyiyi daha az maliyetle gerçekleştirebilen diğerlerine örnek olacak şekilde desteklenmelidir. Kamu örgütlenmelerinde örgütsel alternatiflerin önü kesilmemelidir. Bu nedenle, kalıcı modeller yerine pilot denemelere de açık olan uygulamalara izin verecek şekilde sistemin esnekleştirilmesi sağlanmalıdır.

2.3.2. Yeni örgütlenmelerin yönetici tanımı ve yönetici işlevleri de farklılaşmaktadır (Hughes, 1998: 69-70). İşletme anlayışına paralel olarak, yöneticiye karar almada ve uygulamada daha fazla yetki alanı tanınması yoluna gidilmektedir. Kamu faaliyet alanının belirlenmesinde, doğal olarak, siyasal iktidarın önemli bir yeri ve rolü olacaktır. İşletme yaklaşımı bu kararların alınmasında ve işlevlerin tanımlanmasında bürokrasiye daha fazla siyasal katılım alanı tanımaktadır. Ancak amaç belirlendikten sonra kamu yöneticilerine manevra alanı sağlanması talebi özel bir önem taşımaktadır. İşletme gibi çalıştırılma, ekonomik ussallık ve girişimcilik ilkesiyle tutarlı görülen proaktif dinamik ve anında işe yönelik kararlar almayı ve bunları uygulamayı yapabilen kamu yöneticileri anlayışı üzerine inşa edilmektedir. Girişimci yönetici anlayışı bu çerçevede önemli görülmektedir. Böylece, kamu yöneticisi ilke olarak nasıl yaptığından değil fakat sonuçları gerçekleştirip gerçekleştirememekten sorumlu olacak ve sorumlu tutulacaktır. Bu belli bir süre işbaşında kalabilmenin güvence altına alınması gerekliliğini ortaya koymaktadır. Böylece denilebilir ki, yöneticilere bir özerklik alanı tanınmaktadır. Bu hareket serbestisi, hedeflerini iyi bilen ve kullanacağı araçlarla ve tekniklerle çok iyi donatılmış bir çekirdek ve seçkin yönetici kesiminin oluşturulması anlamına gelmektedir.

2.3.3. Böyle bir yapı esnek insangücü uygulamalarını kaçınılmaz olarak gündeme getirmektedir. Özel sektörde olduğu gibi görevde kalmasının performansına bağlı olduğu ve bunun ölçülebilmesi için olduğunca objektif ölçüm kriterleri ve yöntemlerinin geliştirildiği bir ortamda iş güvencesinin tanımı doğal olarak değişmektedir. Kamunun memur ve iş güvencesi tanımı, performansla belirlenen bir hale gelmekte ve yasal düzenlemelerle desteklenir şekilde revize edilmekte, hatta yeniden düzenlenmektedir. Sözleşmeli çalışma istisna olmaktan kural olmaya geçmektedir. Performansa dayalı ücret

rejimi, çalışanla çalışmayı ayırdedebilen değerlendirme sistemleri bu yeni yaklaşımın sonucu olarak gündeme gelmektedir (Pollitt, 1995: 214-220). Böylece yönetim ve örgüt açısından işe alma ve de gerektiğinde işten "kovma" esnek bir niteliğe dönüştürülmektedir. Performans ölçümlerinde bireye yönelik performans ölçme yöntemlerinin yanısıra grup performans değerlendirmelerini de yapabilen yöntemlerin geliştirilmesi söz konusu olmaktadır. Yasallık, elbette ki önemlidir; ancak, bürokratik örgütte tanımlandığından farklı bir tanımlanmaktadır. Bir yöneticinin yönetim görevi eğer onun daha esnek bir ortamda çalışmasını gerekli kılıyorsa yasal düzenlemeler de ona göre ayarlanmalıdır. Başka bir deyişle, yasalar davranış çerçevelerini çizmeli ama o çerçevenin içinin doldurulması yönetsel bir tasarruf olarak bırakılmalıdır (managerial prerogative).

2.3.4. Toplam Kalite Yönetimi (TKY) anlayış ve uygulamasının da önemli ölçüde yaygınlaştığı görülmektedir. Artık, tartışılan bu yöntemin kamuda uygulanıp uygulanamayacağı sorunsalı değildir. Sorun nasıl uygulanacağıdır. Aslında TKY nin tartışageldiğimiz kamu yönetimi değişim süreci ile paralel, onu destekleyici öğelerden oluştuğunu belirtmemiz gerekir. Birincisi, süreçlerden sonuçlara yönelişin vurgulanmasıdır. Şimdiye kadar kamu yönetimi sıkı kurallar koymak suretiyle kamu çalışanını kontrol etmeyi öncelikli bir işlev olarak tanımlamıştır. Bu kurallar yetmediğinde yeni kurallar koyma yoluna gitmiştir. Böyle bir yaklaşım, yönetimi ve örgütsel faaliyeti geniş ölçüde örgütsel içsel dinamikler üzerinde yoğunlaştırmış, bu kuralların niçin konulduğu yani örgütsel amacın gerçekleştirilmesinin araçları oldukları gerçeği geniş ölçüde gözardı edilmiştir. İkinci olarak, TKY kaliteyi ön plana koymuştur. Kamu hizmeti de kaliteli olmalıdır. Sürekli bir biçimde hizmeti alan ile iletişim ve etkileşim anlamlı bir üretimin ve nitelikli hizmet üretiminin öncülleri olarak tanımlanmıştır. Örgütsel faaliyet örgüt dışına taşmak suretiyle müşteri memnuniyeti belirleyici ve yönlendirici olmaya başlamıştır. Kaliteyi sürekli geliştiren ve kaliteyi ölçmek içinde yöntemler kullanan bir yaklaşım TKY tarafından teşvik edilmiştir. Üçüncü vurgu alanı ise güç ve yetkinin aşağılara doğru yaygınlaştırılmasının kurumsallaştırılması isteği hatta gereğidir. Bu şekilde çalışması kurgulanan bir örgütsel yapının katılımcı

olması, yönetici tanımında hiyerarşik konumunun vurgulanmasından uzaklaşılması yönelişini gerekli kılmaktadır (Politt, 1995).

2.4. Kamu hizmeti tanımı ciddi bir yeniden yoruma tabi tutulmuş görünmektedir. Geleneksel olarak kamu hizmetinin yerine getirilmesi ya doğrudan kamu kurum ve kuruluşları tarafından yapılır ya da onların yakın denetim ve gözetiminde icra edilir. Bu hizmetlerin talep edilmesi bir vatandaşlık hakkıdır. Adil bir biçimde gerçekleştirilip toplumun ihtiyaç duyan kesimlerine yaygınlaştırılması esastır. İşletmeleşme anlayışının dramatik yansıma alanlarından bir diğeri bu tanımın içeriğinde yapılan yeniden değerlendirmedir. Özelleştirmenin doğal sonucu, neo-liberalizmin temel yaklaşımı itibarıyla kamu hizmetinin kamu eliyle yapılması zorunluluğu yoktur. Kamu hizmeti olağanüstü koşullar dışında vatandaşlık hakkının bir sonucu olarak da görülmemelidir. Her hizmetin bir bedeli olmalıdır ve bu bedel o hizmetten yararlanan kimse tarafından ödenmelidir. Ödeyemeyecek olanların hizmetten yararlanmaları istisna olmalıdır ve bunu telafi edecek mekanizmalar geliştirilebilir; ancak, bu genel kuralı bozmamalıdır. Vatandaşın kamu hizmetleri karşısında müşterileşmesi sözkonusu olmaktadır. Bunun iki yönü vardır. Birincisi özel sektör gibi kamunun da vereceği hizmette müşterinin memnuniyetini sağlama koşulunu gerçekleştirme zorunluluğudur. Piyasa koşulları bunun sağlanması bakımından hassas bir konuma sahiptir. İkincisi ise, hizmetin ücretlendirilmesidir. Maliyet-fayda denkleştirmesi kamu içinde göz önünde tutulması gereken önemli bir piyasa kuralıdır. Doğrudan bütçeden vergiler yoluyla destekleme anlayışından ücretlendirme yönünde bir uygulamaya geçilmesi kaynakların verimli kullanılması bakımından önemli bir yeniden yapılandırma uygulaması olarak öngörülmektedir. Burada, kamu seçimi kuramcılarının bir tartışması sıkça gerekçe olarak gösterilerek destekleyici bir öğe olarak kullanılmaktadır. Vergiler en kötü finansman kaynağıdır; zira, bu kaynağı kullanan bürokratlar bu paranın kullanılması açısından dikkatli ve titiz olmadıkları gibi vergiyi verenler de yeterli bir kontrol mekanizmasını kamu yönetimi üzerinde gerçekleştirememektedirler. Kamunun doğrudan hizmet sunması yerine özel sektör aracılığıyla yaptırması neo-liberalizmin savunduğu önemli ilkelerden biridir Kamu otoritesi yaptırma olma yolunda örgütlenecektir. Doğrudan ve fiilen bir hizmeti yerine getirme sınırlı olarak kullanılması gereken bir yöntem olmalıdır.

2.5. Kamu faaliyet alanının ve yöntemlerinin oluşturulmasında temel çerçeve ilkesi olarak yönetim ortaya atılmaktadır. Belirtildiği gibi, 1970'li yılların katı devlet karşıtlığının yumuşatılması olarak değerlendirilebilecek bu uygulama, özellikle 1990'lı yıllardan itibaren yoğunluk kazanmıştır. Buna göre, kamu alanının tanımlanmasında sivil toplumun ya da sivil toplum örgütlerinin belirleyici hale gelmesi anlamının altının çizilmeye başlanmasıdır. Başka bir deyişle, sivil toplum örgütleri, toplumsal amaçları belirlemede daha etkin bir yere sahip olacaklardır ve bu amaçların yerine getirilmesinde de daha etkin bir rol oynayacaklardır. Devlet ya da kamu yönetimi geleneksel siyasi otoritesini sadece toplumsal amaçların sivil toplum örgütleri tarafından belirlenip gerçekleştirilmesi için gerekli özgürlük kapasitesinin artırılması doğrultusunda kullanacaktır. Tabii ki bu yaklaşım, siyaseti ve siyasetçiyi doğrudan dışlamamaktadır; onlar da sürecin içinde yer almaktadırlar. Ayrıca, bürokrat da bu sürecin bir parçası olarak değerlendirilmektedir. Birlikte belirleme ve karar alma esas olarak vurgulanmaya başlanmakta; böylece, daha önceki gibi devlet ve siyasal iktidar karar almadaki tekel durumlarını kaybetmektedirler. Bir üstünlüklerinin de olmaması gerekir; zira, "partnerler olarak iştirak esastır" değerlendirilmesi yapılmaktadır. Böyle bir düzenlemenin katılımcı bir kamu yönetimi ve kamuya açık bir kamu yönetimi sistemi anlayışının gereği olarak vurgulanmaktadır.

2.6. Yetki devrinin esas olduğu kamu yönetimi örgütlenmesinin önemli bir sorunu doğal olarak hesap verebilirlik olarak gözükmektedir. Değişim süreci içinde yetki aktarımına paralel olarak siyasal hesap verebilirlik yanında hatta ondan daha da önemli olarak bir yönetsel hesap verebilirlik vurgulanmaya başlamıştır. Siyasal hesap verebilirlik bir yönü ile bürokratin ve kamu yöneticisinin örgütsel faaliyetlerinden dolayı politikacıya karşı olan sorumluluğunu ifade eder. Siyasetçi de, bu bağlamda, son tahlilde topluma karşı sorumludur. Bu sorumluluğunu ilke olarak seçim sonuçları belirler. Ancak, kapsam olarak farklı bir düzeye doğru giden yönetsel hesap verebilirlik doğrudan topluma karşı hesap verebilirlik olarak da tanımlanmaya başlanmıştır. Yetki beraberinde sorumluluğu da getirir. Yetkinin, sınırları çizilen yasal çerçeve içinde ve ona uygun olarak kullanılması gerekir. Ayrıca profesyonel hesap verilebilirlik anlayışı içinde de

kullanılmasını zorunlu kılar. Başka bir deyişle, yönetici-bürokrat kendisine verilen görev çerçevesinde yasalara uygun profesyonel ölçütler içinde görevini yerine getirmekle sorumludur. Ancak burada eklenmesi gereken önemli yeni iki öge olmaktadır. Birincisi, yöneticinin örgütsel amaç ya da amaçları gerçekleştirme düzeyidir. İkincisi ise, bunu gerçekleştirmedeki verimli ve etkin kaynak kullanımınıdır. Bu durum bir yandan yetki verilmiş olan yöneticinin sonuç üretmesidir; diğer yandan da bu sonucu ekonomik verimlilik ilkesine uyum içinde gerçekleştirmesidir. Cooper bunu piyasa hesap verebilirliği olarak tanımlamaktadır (market accountability) (1995:188-189). Bu, maliyete, maliyet-fayda dengesine, üretim kalite ve düzeyine, müşterinin tatminine bağlı olarak tespit edilebilir. Eğer, müşteri tatmin edici nitelikte bir hizmeti veya malı iyi bir bedele almışsa bu faaliyet piyasa hesap verilebilirlik kriterini karşılamış olacaktır ki, sonuçta yöneticinin hesap verebilirliğinin de temel ölçütü olacaktır. Hesap verebilirlik açısından önemli bir tanımlayıcı unsur da şeffaflık olarak tanımlanmaktadır. Siyasetçi başta olmak üzere, toplum kesimlerinin, müşteriler dahil, faaliyetler ve harcamalar konusunda bilgi edinebilmeleri ve değerlendirme yapabilmelerine açık olmak hesap verebilirlik açısından önemli bir önkoşul olarak değerlendirilmektedir.

Sonuç

Bütün bu değişim alanlarını olumlu ya da olumsuz olarak değerlendirebiliriz. Söz konusu değişimlerin değişen kapsam ve derinlikte uygulamaya geçirilmeye başlandığı da bir gerçektir. Kamu yönetimi disiplini açısından önemle vurgulanması gereken disiplinin "yeni" yöneliş etkisi altında bir yöntemler disiplini olması tehlikesidir. Bu çerçevede, kamu örgütlerinin amacı kaynak kullanımındaki verimliliğe indirgenmektedir. Kamu yönetiminin ilgi alanından çok önemli ve anlamlı bir unsurun çıkmakta ya da çıkarılmakta olduğu görülmektedir. Bu da, "kamusal amaç" kavramı ve bu kavram etrafında şekillenmiş kamu hizmetlerinin üretilmesi ve dağıtımındaki kamu sorumluluğu anlayışı ve bu anlayış çerçevesinde uygulanması gereken sosyal adalet, eşitlik ve vatandaşlık hakları gibi gitgide soyutlaşmaya başlayan bir dizi değerdir. Bütün bu yöntemler hangi amaçlar için kullanılacaktır; neyi gerçekleştirmek için kullanılacaktır sorusu cevaplandırılmayan bir soru olarak kalmaktadır. Bilindiği gibi kamu yönetimi

disiplini ötedenberi üç vurgulama alanını bünyesinde barındırmıştır ve üç temel ayak üzerinde durur. Birisi siyaset bilimi ile olan ilgisinden ve etkilenmesinden kaynaklanır; diğeri hukuk; bir diğeri de işletme ayağıdır. Bu yaklaşım ve vurgulamalar kamu yönetimi disiplini içinde her zaman olmuştur. Belli zamanlarda birisi ötekinin önüne geçmiştir; ama hepsi de değişen ölçü ve boyutlarda belli bir denge içinde kamu yönetiminin ilgi alanı içinde kalmışlardır. Şimdi bunlardan birisi diğerleri pahasına onların da yerini alarak genişleme durumundadır. Denge işletme lehine olmak üzere bozulmaktadır. Batı'da akademik örgütlenmede kamu yönetimi bölümlerinin isim ve nitelik değiştirmeye başlaması bir tesadüf değildir.

Geleceğin kamu yönetimi disiplinini verimlilik ve etkinlik yöntemlerine mahkum etmek bunu belkide daha iyi gerçekleştirebilecek olan Yeni Kamu İşletmeciliği sınırlamasına kendimizi hapsedmek anlamına gelecektir. Kamu yönetimi, neo-liberal çerçeve içinde bile, gitgide daha etkin biçimde, "geliştirilmekte olan yöntemleri gözardı etmeden, bunları, belirtilen değerler ve toplumsal amaçlar ile bütünleştirme çabası içine girmeli"dir. Zor olan akıntıya karşı kürek çekebilmektir. Merkez ülkeleri açısından çözülmüş görülen pekçok sorunun gelişmekte olan ülkeler açısından hala çözüm beklediği düşünülecek olursa, bu çok yönlü çabanın ve dolayısıyla kamu yönetiminin hiç olmazsa bu ülkeler bakımından önemini korumaya devam edeceği açıktır.

Kaynakça

- Aksoy, A. Ş. (2003), "Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi", B. Aykaç, Ş. Durgun, H. Yayman, (ed.), *Türkiye'de Kamu Yönetimi*, Ankara:Yargı Yayınevi, 545-559.
- Belek, İ. (1997), *Postkapitalist Paradigmalar*, Ankara: Sorun Yayınevi.
- Cooper, P. (1995), "Accountability and Administrative Reform: Toward Convergence and Beyond", G. Peters and D. Savoie (eds.), *Governance in a Changing Environment*, London: McGill-Queen's University Press.
- Grey, Chris and Christina Garsten, 2001, "Trust, Control and Post Bureaucy", *Organizational Studies*, 22(2), 229-250.
- Hecksher, C. and A. Donnelon (1994), *The Post Bureaucratic Organization*, Thousand Oaks,CA.: Sage.

- Hughes, O. E. (1998), *Public Management and Administration: An Introduction*, London:MacMillan.
- Ingraham, P. (1995), "Quality Management in Public Organizations: Prospects and Dilemmas", G. Peters and D. J. Savoie (eds.), *Governance in a Changing Environment*, London: McGill-Queen's University Press.
- Osterman, P. (1994), "How Common is Workplace Transformation and Who Adopt it?", *Industrial Labor Relations Review*, 47(2), 171-188.
- Pollitt, C. (1995), "Management Techniques for the Public Sector: Pulpit and Practice", Guy Peters and Donald J.Savoie (eds.), *Governance in a Changing Environment*, London: McGill-Queen's University Press.
- Sezen, S. (2003), *Türk Kamu Yönetiminde Kurullar: Geleneksel Yapılanmadan Kopuş*, Ankara: TODAİE.
- Şaylan, G. (2003), *Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi*, Ankara: İmge Kitabevi.
- Tan, T. (2002), "Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar", B. Aykaç, Ş. Durgun, H. Yayman, (ed.), *Türkiye'de Kamu Yönetimi*, Ankara:Yargı Yayınevi, 497-523.

KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM

Bilâl ERYILMAZ

(Prof. Dr., Sakarya Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü)

Giriş

Öncesi ve sonrası dikkate alındığında, 20. yüzyıl, “kamu yönetimi” ve “kamu hizmeti” kavramlarıyla karakterize edilebilir. 20. yüzyılın ilk yarısında uygulanmaya başlanan “Refah Devleti politikaları”, kamu hizmetini çoğaltmış, dolayısıyla kamuyu büyütmüş, kamu yönetiminin faaliyet alanını ve toplum üzerindeki etkisini genişletmiştir. Bu dönemde, kamu yönetiminde eşitlik, tarafsızlık, yasallık ve istikrar gibi ilkelerin uygulamada toplumun beğenisini kazanmasına karşılık; kamu yönetiminin büyümesi ve faaliyet alanının genişlemesi, aynı şekilde onu sevimli kılmamış, aksine “verimsizlik”, “israf”, “mali açık”, “hantallık” ve “kırtasiyecilik” gibi yozlaşma ifade eden suçlamaların hedefi haline getirmiştir.

Özellikle 1970’li yıllarda ortaya çıkan kamu mali yönetimindeki kriz, ülkelerin hem ekonomik yapıları, hem de kamu yönetimi sistemleri üzerindeki eleştirilere yoğunluk kazandırmıştır. Kamu yönetimindeki dönüşümün tetikleyici gücü, başka faktörlerin de etkisi olmakla birlikte, şüphesiz en önemlisi kamudaki mali krizlerdir. Mali krizin aşılması için önce ekonomi politikalarının gözden geçirilmesi ile işe başlanmış; mali yönetim ve bütçe reformuna ilişkin programlar yürürlüğe konulmuştur. Daha sonra, sınırlı kaynaklarla kamu yönetiminin performansının nasıl iyileştirileceğine yönelik geniş kapsamlı çalışmalar başlatılmıştır. Bu çalışmalar, önce gelişmiş ülkelerde ortaya çıkmış, daha sonra dalga dalga diğer ülkelere de yayılmış ve küresel bir nitelik göstermiştir.

Başlangıçta hükümetlerin uygulamalarıyla ortaya çıkan kamudaki dönüşüm, bilahare teorik bir çerçeveye oturarak zenginleşmiştir.

Bu çalışmada, kamu yönetimi alanında dünyada yaşanan değişim, ana hatları ile ele alınmakta ve bunun ülkemize yansımaları değerlendirilmektedir.

1. Paradigma Değişimi

1980’li yılların başı, bir çok alanda köklü değişikliklerin olduğu ve bu değişikliklerin birbirlerini etkileyerek önemli sonuçların üretildiği geniş kapsamlı bir dönüşümün miladı olarak kabul edilebilir. Devlet, toplum ve bireysel hayatımızın bütün alanlarını kapsayan bir değişim süreciyle karşı karşıyayız. Bu değişim ve dönüşümü iyi kavramadan, sağlıklı değerlendirmeler yapmak da mümkün değildir.

Kamu yönetimi, boşlukta işleyen bir sistem değildir; dolayısıyla çevredeki köklü dönüşümlerin etkisi altında o da yeni şartların gereklerine uyarak kendini yenilemek zorundadır. Kamu yönetimindeki dönüşüm, onun kendi iç yetersizlikleri ya da sorunlarından kaynaklandığı kadar, belki daha önemlisi, çevresel faktörlerdeki değişmelerin de baskısı altında gerçekleşmiştir.

Uygarıklara ilişkin köklü değişiklikler, hayatın geniş bir alanını etkilemektedir. Dünya, uygarlıklara ilişkin köklü değişimin ilk önemli etkilerini, tarım toplumundan sanayi toplumuna geçiş aşamasında yaşamıştır ve halen bazı ülkelerde bu süreç devam etmektedir. Tarım toplumunda egemen olan toprağa dayalı feodal ekonomi, patrimonyal yönetim, kırsal ağırlıklı yerleşim, ataeril aile, aşiret yapıları ve geleneksel kültür; sanayi toplumuna geçiş ile beraber yerini, ulusal ekonomi, sosyal sınıflar, çekirdek aile, ulus-devlet, temsili demokrasi, kentsel ağırlıklı yerleşim, Weberyen bürokrasi, modern kültür, fordist üretim ve kitle eğitime bırakmıştır. Ayrıca, standartlaşma, uzmanlaşma, büyüklük, merkezileşme ve birbirine bağımlılık, bu aşamanın diğer unsurlarıdır. Bu

unsurlar, birbirine güç katarak bürokrasiyi güçlendirmiştir. Her toplumsal aşama, kendi kurumlarını ve ilişki biçimlerini oraya çıkarmaktadır.

Sanayi toplumu, devlet-birey, yöneten-yönetilen, siyasal toplum-sivil toplum, merkezi yönetim-yerel yönetim, kamu sektörü-özel sektör, modernizm-gelenekçilik gibi karşıtlıklar üretmiş; siyasal, ekonomik ve sosyal hayatı büyük ölçüde bu unsurlar arasındaki mücadele biçimlendirmiştir. Öyle görünüyor ki, bu mücadelede hep ikinciler lehine kazanımlar ortaya çıkmıştır.

1980'den sonra, uygarlıklara ilişkin yeni bir aşamaya geçilmekte olduğu ve bu aşamanın ise "sanayi sonrası toplum" ya da "bilgi toplumu" biçiminde kavramlaştırıldığı görülmektedir. Günümüzde bilginin üretimi ve kullanımı artmış; bilgiye ulaşma ve bilginin yayılması süratlenmiştir. Bilgi teknolojileri, hayatımızın her alanına girmiştir ve bu alanlarda büyük bir "işlem ve iletişim devrimi" yaşanmaktadır. Örneğin, 1950'lerde bilgisayar ilk çıktığında, çoğu uzman bunun ancak bilimsel hesapların yapılması gibi sınırlı bazı işlerde kullanılacağını düşünmekteydi. Yönetim ve iş hayatında bilgisayarların bugünkü kullanıma ulaşacağını çok az insan tahmin edebilmişti (Drucker,1999:111-112).

Bilgi toplumunun belirleyici unsurları, bilgi teknolojileri, küresel ekonomi, yeni sosyal hareketler, katılımcı demokrasi, post-Weberyen bürokrasi, ulus üstü yapılar, postmodern kültür ve postfordist üretim olarak belirtilebilir. Bilgi toplumunda, sanayi toplumundaki "fabrika"nın ağırlığı görece olarak azalmış, "büro" nun ya da "ofis" in önemi artmaya başlamıştır. Gelişmiş ülkelerde, doğrudan doğruya üretimde çalışan işçilerin sayısındaki azalmaya karşılık, yönetim ve büroda çalışanların sayısı artmakta ve hizmetler sektörü gelişmektedir. Kısacası, emek yoğun sanayiden, bilgi yoğun üretime geçilmektedir; dolayısıyla işyerinin ve çalışanların niteliğinde önemli bir değişim yaşanmaktadır. Buna bağlı olarak, sanayiye eleman yetiştirmenin görece olarak önemi azalmakta, buna karşılık bürolarda çalışanların yetiştirilmesi ve onların performanslarının geliştirilmesi daha önemli hale gelmektedir.

20. yüzyılda geliştirilen yönetim ve işletme teknikleriyle sanayi işçisinin verimliliği büyük ölçüde artırılmış ve bu durum bugün gelişmiş ekonomiler denilen olguyu ortaya çıkarmıştır. Bilindiği gibi bu gelişmede, Taylor'un bilgiyi işe uygulayarak ortaya koyduğu bilimsel yönetim tekniklerinin önemli katkıları olmuştur. Ülkeler ve kurumlar arasında bugün ise en önemli üstünlük faktörünün, büroda çalışan bilgi işçilerinin yetiştirilmesi ve verimliliklerinin artırılmasıyla ilgili olacağı savunulmaktadır (Drucker,1999:151-156). Kurumlar ve çalışanlar için bilginin artan önemi, eğitime ve özellikle hizmet içi eğitime olan gereksinimi artırmıştır.

Bilgi toplumunda, sanayi toplumunda görüldüğü üzere çatışmacı ilişkiler yerine, işbirliği, uzlaşma, karşılıklı kontrol, kısacası çok aktörlü ve katılımcı bir yönetim süreci önem kazanmaktadır. Toplumun yönetilmesine dayalı anlayıştan, yönetim konusunda toplumun daha çok yetkilendirilmesi ve bunun için gerekli mekanizma ve süreçlerin oluşturulması yönündeki gelişmeler dikkati çekmektedir. Bilgi edinme hakkı, saydamlık, yönetime katılma, yerel inisiyatifleri geliştirme (hizmette yerindenlik) ve üçüncü sektörün sürece katılması gibi uygulamalar, bireylerin ve toplumun kamu yönetimi karşısındaki gücünü artırmaya yönelik gelişmelerdir.

Gerek Yeni Sağ, gerekse Yeni Sol düşüncede sivil toplum, 1980'den sonra yeniden keşfedilmiş, demokrasiye yeni bir içerik ve dinamizm sağlamak, özgürlükleri genişletmek, devleti sınırlandırmak ve girişimciliği artırmak amacıyla önem kazanmıştır. Bu gelişmede, Refah Devleti politikalarına yapılan yoğun eleştiriler, demokrasinin derinleştirilmesi ve Yeni Sağ politikaların önemli etkileri olmuştur. 1970'lerin ortasından itibaren bir çok kişi, Refah Devletini, bürokrasi, gözetim, kırtasiyecilik ve devlet denetimi biçiminde yorumlamaya başlamış ve aynı dönemde Yeni Sağ, bu sorunları popüler hale getirerek kullanmış ve devlet ile sivil toplum arasındaki sınırları yeniden biçimlendirmeye koyulmuştur. Bunu yaparken, sivil toplumu, devlet karşısında önelemiştir. Yeni Sol ise, ikisi arasında bir denge kurmaya çalışmıştır (Keane, 1993:21-25; Giddens, 2000:92-99).

Alternatif bilgi kanalları ve haberleşme sistemlerinin gelişmesi, bireylere ve toplumlara geniş bir özgürlük alanı açmıştır. Bu özgürlük alanı, bireylerin daha donanımlı ve güçlü olmalarına olanak sağladığı gibi, kamu yönetiminin toplum karşısındaki tutumunu ve konumunu değiştirmektedir. Kamu yönetiminin, kimi ülkelerdeki egemen görünümü olan eleştirilemez, sorgulanamaz, ulaşılamaz, kapalı ve otoriter bir kurum niteliğinden çıkarak; verimliliği, etkinliği, saydamlığı, hesap verebilirliği ve topluma yaklaşmayı esas alan teknik bir hizmet örgütü haline dönüşmesine neden olmaktadır.

1970'lerin ortalarından itibaren petrol fiyatlarındaki artışın da etkisiyle baş gösteren kamudaki mali kriz, bunu aşmak için uygulanan açık bütçe ve borçlanma politikaları, vergilendirmede geline sınıır, özel sektörde görülen olumlu gelişmeler, Refah Devleti kurum ve politikalarını itibardan düşürmüştü; onun yerine piyasa ekonomine dayalı liberal ekonomi politikaları önem kazanmıştır. Bu politikalar, devletin küçültülmesi, kamusal mal ve hizmet üretiminde piyasadan daha çok yararlanma, özelleştirme, yasal-yapısal serbestleşme (deregülasyon), sübvansiyonların azaltılması ya da kesilmesi, sosyal fonların daraltılması gibi uygulamalarla kendini göstermiştir.

Devletin ekonomik ve ticari hayattan üretici ve dağıtıcı olarak bütünüyle çekilmesi, buna karşılık düzenleyici ve hakem olarak rol oynaması gerekliliğini ifade eden görüş, uygulamada egemen olmaya başlamıştır. Serbest piyasanın varlığı, hiç kuşkusuz devlete olan ihtiyacı ortan kaldırmamaktadır. Tersine, devlet hem oyunun kurallarını belirlemek için bir forum olarak, hem de kararlaştırılan kuralların yorumlanması ve uygulanması için bir hakem olarak gereklidir. Piyasanın yaptığı şey, siyasal kanallar aracılığı ile karara bağlanması gereken sorunlar dizisini büyük ölçüde azaltmak, böylece devletin oyuna doğrudan katılması gereğini en aza indirmek; geniş ölçüde çeşitliliğe izin vererek özgürlük alanını genişletmektir (Friedman, 1988:34-35).

Özetleyecek olursak, uygarlık alanında yaşanan gelişmeler, kamu sektörü üzerinde yoğunlaşan eleştiriler, ekonomi ve siyaset teorisinde meydana gelen değişiklikler, bireylerin ve sivil toplumun artan önemi ve nihayet özel sektördeki dinamizm, mali krizin de etkisiyle 1980'lerin başında kamu yönetim alanında önemli bir paradigma değişimini

ortaya çıkarmıştır. Bu değişiklik, basit bir reform ya da yönetim tarzında kısmi bir dönüşüm değil; devletin yapısı, faaliyet alanı, toplum, birey ve piyasa ile ilişkileri, hizmet yöntemleri, çalışanların rolleri ve statüleri, kısacası kamu yönetiminin kendi içinde ve çevresiyle ilişkilerinde kapsamlı ve radikal bir yapılanma sürecini ifade etmektedir.

1980'e kadar olan dönemde kamu yönetimindeki yeniden yapılanma çalışmaları, genellikle geniş kapsamlı değil, daha çok geleneksel yönetim düşüncesi çerçevesinde örgütlenme, çalışma yöntemleri ve kuralların gözden geçirilmesi gibi büyük ölçüde kendi içini düzenlemeye yönelik olarak ıslahatçı bir yaklaşımla gerçekleştirilmiştir. Bu çalışmalarda, kamu yönetiminin faaliyet alanı, büyüklüğü, piyasa, sivil toplum ve bireylerle ilişkileri ile iş görme yöntemleri gibi daha çok dış çevresiyle ilişkilerinin nasıl olması gerektiği konularıyla fazla ilgilenilmemiştir.

1970'lerin ikinci yarısında mali krizin aşılmasında "idari reform" yaklaşımının yetersizliği anlaşıldığından, yönetim alanında bir paradigma değişikliğine ihtiyaç olduğu yönünde güçlü eğilimler ortaya çıkmaya başlamıştır. Devletin klasik ya da asli görevlerini daha etkin yerine getirebilmesi için ekonomik alandan çekilmesi, hizmet yöntemlerinin değiştirilerek piyasa mekanizmasından daha çok yararlanılması, girdilerden çok çıktılara odaklanma, amaçlara göre yönetim, performans ve kaliteyi iyileştirme yönündeki düşünceler uygulamaya konulmaya başlanmıştır. Böylece 20. yüzyılda altın çağını yaşayan geleneksel kamu yönetimi ve bürokrasi anlayışı, 1980'lerin başından itibaren Batı'da gelişen yeni bir yönetim paradigmasının meydan okumasıyla karşı karşıya kalarak itibardan düşmüştür.

Bilindiği gibi geleneksel kamu yönetimi, büyük ölçüde Max Weber'in formüle ettiği bürokrasi modeline göre örgütlenmiştir. Bu model, sanayi toplumun şartlarında ortaya çıkmış; esas itibarıyla ordu modeli örgütlenmeye yasallık ve rasyonellik eklenerek geliştirilmiş; ayrıntılı kurallara ve biçimselliğe dayalı, gayrişahsi, katı hiyerarşik ve bir ölçüde merkezîyetçi nitelikler taşımaktaydı. Weberyen örgüt modeli ve onun dayandığı paradigma, Batı toplumlarının gelişmesine önemli katkılar sağlamasına karşılık, örgütlerde disiplin, baskı ve kontrol kültürünü geliştirdiği, esneklikten yoksun olduğu,

sonuçlardan çok girdilere önem verdiği, girişimciliği ve yaratıcılığı önlediği, katılım kültürünü engellediği gerekçeleriyle eleştirilmiş ve özel sektördeki rasyonellik anlayışının kamu yönetimine de yansıtılması yönünde güçlü bir eğilimi ortaya çıkarmıştır.

2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı

“Yeni kamu yönetimi” anlayışı, önceden teorisi oluşturulmuş, uygulamaya yön veren sistematik bir düşünce demeti biçiminde ortaya çıkmamış; daha çok İngiltere ve ABD gibi ülkelerde hükümetler tarafından yürürlüğe konulan reform programları ile kendini göstermiş ve bilahare bu uygulamalardan esinlenen teorik açıklamalar ve formülasyonlarla geliştirilmiştir. Birçok ülkedeki uygulamalarla, aydınların ve bilim insanlarının kamu yönetimi üzerindeki eleştiri ve çözüm önerilerinden meydana gelen bu hareketin temel ilkeleri, Osborne ve Gaebler tarafından “Reinventing Government” (1993) adlı kitapta on madde¹ halinde listelenmiştir. Bu ilkeler, özellikle OECD ülkelerinde kamu yönetimini modernize etmek isteyenler için önemli bir rehber oluşturmuştur. Özünde, devletin piyasalar ve sivil toplum karşısındaki rolünü yeniden tanımlamayı esas alan bu ilkeler, ABD’de Başkan Clinton tarafından 1990’lı yılların başlarında uygulanan politikaların şekillenmesine temel teşkil etmiştir. Başlangıçta Anglo-Sakson deneyiminin etkisi altında yürütülen reform çalışmaları, daha sonraları müstakil nitelik kazanmış ve ülkelerin yerel şartlarına bağlı ve farklı bakış açıları ile zenginleşmiştir.

¹ Osborne ve Gaebler (1993)’in yeni kamu yönetimi çerçevesi içinde devletin yapısı ve rolleri ile ilgili on ilkesi şunlardır:

1. Devlet, firmalar arasında rekabeti geliştirmelidir.
2. Devlet, yönetimde bürokrasinin yaptığı kontrolü topluma aktarmak suretiyle yurttaşları yetkilendirmelidir.
3. Devlet, kamu kurumlarının performansını, dikkatleri girdilerden çıktılara yönlendirmek suretiyle ölçmelidir.
4. Kamu kurumlarını, onların kuralları ve düzenlemeleri yanında, hedefleri ve misyonları yönlendirmelidir.
5. Kamu kurumları, çevrelerini “müşteriler” olarak yeniden tanımlamalı ve onlara seçenekler sunmalıdır.
6. Kamu kurumları, sorunları, ortaya çıkıncaya kadar önlemelidir.
7. Kamu kurumları, enerjilerini sadece para harcamak için değil, aynı zamanda para kazanmak için de kullanmalıdır.
8. Kamu kurumları, katı yönetim kapsayacak şekilde otoritelerini desantralize etmelidir.
9. Devlet, bürokratik mekanizmalar yerine, piyasa mekanizmalarını tercih etmelidir.
10. Devlet, dikkatini yalnızca kamu hizmetlerinin üretilmesine/sunulmasına odaklamamalı; fakat aynı zamanda toplumsal sorunları çözmek için, “kamu”, “özel” ve “gönüllü” sektörler arasında katalizör görevi yapmalıdır (1993:19-20).

Bu reform çalışmalarının üç aşamalı bir süreç içinde gerçekleştirildiği görülmektedir. Birinci aşama, kamuda yasal-yapısal serbestleşme(deregülasyon), sübvansiyonların kaldırılması ve tasarruf önlemleridir. İkinci aşama, kamu iktisadi girişimlerinin özelleştirilmesi, kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliğe yönelik politikalarla. Nihayet üçüncü aşamayı ise, 1990’dan itibaren kamu yönetiminde kalite, vatandaş odaklılık, yönetim, katılım, hesap verebilirlik, saydamlık, esnek örgütsel yapılar, mevzuatın azaltılması ve performansa dayalı yönetim gibi ilke ve değerlerin öne çıktığı politikalar simgelemektedir.

Yeni kamu yönetimi anlayışı, özü itibarıyla, esasını Max Weber’in formüle ettiği yasal-rasyonel bürokrasi modelinden alan geleneksel kamu yönetimi anlayışını; piyasa tipi mekanizmalar, esnek ve adem-i merkezizetçi örgütlenme, çıktılara yönelme, yurttaş-müşteri merkezli yönetim anlayış ve teknikleriyle ikame etme amacını gütmektedir.

Geleneksel yönetim ile yeni yönetim anlayışı, dört temel konuda farklı yaklaşım içindedirler. Bincisi örgütlenme ile ilgilidir. Yeni yönetim anlayışı, Weberyen bürokrasi modeline dayalı örgütlenme biçimine karşı çıkar ve onun yerine yeni bir örgütlenme modeli önerir. Buna göre, yeni kamu yönetimi anlayışı, mekanikliğe bağımlılığı azaltma, dikey ve katı yönetim yapısından çok, yatay ve esnek yönetim yapısını oluşturarak çalışanlar arasında eşitliği ve yönetimin performansını artırma; çalışma grupları içinde girişimciliği, yarışmacılık ruhunu ve bireysel sorumluluğu geliştirme; bireyleri ve toplumu yönetimin bir parçası olarak görme eğilimindedir. Ayrıca, çalışanların kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmeleri için, idari yöntem ve kaynakların kullanımında esneklikten yanadır.

İkinci olarak, geleneksel kamu yönetimi, kamu mal ve hizmetlerinin üretilmesi ve halka sunulmasında kamu bürokrasisinin doğrudan rol alması esasına dayanırken; yeni kamu yönetimi yaklaşımı, kamu hizmetlerinin üretimi ve yönetimi sorumluluğunu birbirinden ayırarak, yönetim sorumluluğu kendinde kalmak koşuluyla, hizmet üretiminde piyasa mekanizmasından daha çok yararlanmayı amaçlar. Yeni kamu

yönetimi anlayışı, kamu hizmetlerinin bürokrasi vasıtasıyla üretilip halka sunulmasının doğru tek bir yöntem olmadığını vurgular. Devletin faaliyet alanının daraltılmasını ve daralan bu faaliyet alanı içinde kamu kurumlarının hizmet yöntemlerini piyasalar karşısında yeniden yapılandırmayı önerir.

Yeni kamu yönetimi yaklaşımı, performansa, sonuçlara, hizmetlerde niteliğe, etkinliğe, verimliliğe, vatandaşa, sivil topluma ve piyasa sisteminin önemine vurgu yapmaktadır.

1980'den sonra kamu yönetimi karşısında vatandaş ve sivil toplum, yeniden keşfedilmiş, yönetimin edilgen bir unsuru değil, karar ve uygulama süreçlerinde kendisinden yararlanan bir ortağı haline gelmiştir. Böylece kamu yönetimi yeni süreçte, kapalı sistem mantığına dayalı kendi içini düzenlemeye yönelik bakış açısından kurtularak, kendi dışıyla bütünleşmeye çalışan, onlarla aktif bir etkileşim ve işbirliği içinde olan ve toplumu, yönetimin ayrılmaz bir parçası ya da paydaşı olarak gören bir bakış açısı ile ele alınmaya başlanmıştır. Kamunun egemen olduğu bir sivil toplum politikası yerine, kamu yönetiminin tüm toplumun etkileşimi ve katılımı ile oluşan bir alan olduğu ve bu alanın karşılıklı işbirliği ve kontrole dayalı "iyi yönetim" anlayışı çerçevesinde işlemesi gerektiği düşüncesi önem kazanmıştır.

Kamu yararını büyük ölçüde devletin üreteceği ve temsil edeceğine yönelik Hegelyen anlayış aşınarak, sivil toplum ve piyasanın da sonucu itibarıyla kamu yararına hizmet edebileceği anlayışı kabul edilmiştir. Bilindiği gibi Hegel'e göre kamu yararı, sadece devlet vasıtasıyla sağlanabilir ve korunabilir. Hegel, sivil topluma olumsuz bir anlam yüklemiştir. Hegel, Adam Smith'in savunduğu, "özel çıkarların çatışması, sonucu itibarıyla toplumun genel çıkarının gözetilmesine yol açar" biçimindeki görüşlerini paylaşmamaktadır (Eryılmaz, 2004:22). Yeni kamu yönetimi anlayışı, bu konuda Adam Smith'in görüşlerinin yanında yer alır.

Üçüncü olarak yeni kamu yönetimi anlayışı, kamu yönetiminin yalnızca bağlı olduğu siyasi liderliğe karşı değil, aynı zamanda hizmet sunduğu çevreye karşı da

sorumlu olması gerektiğini savunur. Geleneksel kamu yönetimi teorisinde, karar alanlarla (siyasetçiler) ve bu kararları uygulayanlar (bürokratlar) arasında net bir ayırım söz konusudur ve kamu yöneticilerinin performans sorumluluğu ikinci plandadır. Yeni yönetim anlayışında, siyasi liderlik ile bürokratlar arasında bir fonksiyon ayırımı olmakla beraber, karşılıklı etkileşim önem kazanmakta ve kamu yöneticileri performans bakımından daha çok sorumlu hale gelmektedirler. Yeni kamu yönetimi, "siyaset" ile "idare" arasındaki ilişkilerde siyasi yöneticileri, stratejistler ve düşünce oluşturucuları olarak görmektedir. Siyasiler, değerleri ve vizyonları belirleyip uygun stratejileri seçecek ve makro seviyede kaynakları tahsis edeceklerdir. Yönetim pratikleri, performansları değerlendirilecek olan profesyonel yöneticiler tarafından icra edilecektir. Üst düzey kamu yöneticileri ise, orta ve alt kademedeki çalışanların yetkilendirilmesi ile birlikte daha fazla liderlik rolü üstlenecekler, işin vizyonunu oluşturarak ve bunları çalışanlara anlatarak amaçlara ve sonuçlara odaklanmış bir yönetim kültürünün geliştirilmesine çalışacaklardır. Kısacası, kamu yöneticileri, sadece siyasi liderliğe ya da üstlerine değil, hizmet standartlarına, kalite ölçülerine ve müşteri memnuniyetine önem vererek vatandaşlara karşı da sorumlu hale gelmektedirler.

Dördüncü olarak, yeni kamu yönetimi anlayışının vurgu yaptığı konulardan bir diğeri de, kamu-özel sektör zıtlığına dayalı geleneksel paradigma yerine, bu iki sektör arasında yakınlaşmaya ve işbirliğine verdiği önemdir. Geleneksel yönetim anlayışı, işletme yönetimi ile kamu yönetimi arasında kesin çizgilerin olduğunu belirtirken; yeni yönetim anlayışı, bu iki yönetim arasındaki farklılıkların azaldığından hareketle, kamunun da hizmetlerde verimlilik ve kalite ile girişimcilik ve işletmecilik ruhuna sahip yönetici tipine, takım, vizyon, misyon ve piyasa kavramlarına vurgu yapmaktadır. Yeni yönetim anlayışı, geleneksel "kamu yönetimi" (administration) kavramının yetersizliğine dikkati çekerek, bunu "işletme" (management) anlayışıyla geliştirmeyi hedeflemektedir. Onlara göre "kamu yönetimi", süreçlere, yöntemlere, kurallara ve talimatlara uygun olarak işleri sevk ve idare etmektir. İşletme ise, yalnızca bunlara göre iş yapmak yerine, hedefleri ve öncelikleri belirleme, bunların başarılmasına yönelik uygulama planları yapma, insan kaynaklarını geliştirme ve etkin kullanma, performansı değerlendirme ve yapılan işlerden sorumluluk almak gibi bir çok fonksiyonu içinde toplayan dinamik bir

süreçtir. Böylece yeni yönetim anlayışı ile birlikte kamu yönetimine verimlilik ve etkinlik bakımından bir ölçüde “işletme” anlayışı girmeye başlamıştır.

Sonuç olarak denilebilir ki, yeni yönetim anlayışının temel ilkeleri, devletin, piyasalar ve sivil toplum karşısındaki rolünü yeniden tanımlamaya ve yapılandırmaya yöneliktir. Amaç, “daha az maliyetle ve daha çok sorumlulukla çalışan bir kamu yönetimi oluşturmaktır”. Reformlar, “sonuçları itibariyle kamu yönetiminin önemini azaltmamakta, bilakis işlevini değiştirerek sorumluluğunu artırmaktadır”.

Çoğu ülkelerde kamu yönetiminde reform çalışmaları, başlangıçta da belirtildiği üzere, 1980’li yıllarda başlamış, farklı isimler altında yürütülse de benzer özellikler taşımış ve 1990’larda ise ivme kazanmıştır. Özellikle Anglo-Sakson yönetim kültürüne sahip ülkelerde değişimin daha erken başladığı ve daha geniş kapsamlı olduğu, diğer ülkelerin ise, başlangıç itibariyle bu gelenekten etkilendiği söylenebilir. Reform konusunda, sosyal demokratlarla muhafazakarlar, benzer politikaları uygulamaktadırlar. Örneğin, Fransa ve Avustralya’da reformları sosyal demokratlar, İngiltere ve ABD’de ise muhafazakarlar başlatmış olmasına rağmen, iktidar değişiklikleri süreci kesintiye uğratmamıştır.

Reform çalışmaları, önce kamu yönetiminin sorunlarının sistemli biçimde analiz edilmesi, bunların çözümüne ilişkin genel politikaların belirlenmesi ve bunun bir eylem planına dönüştürülerek kamuoyuna açıklanması ile başlamaktadır. Reformların, kamu, özel sektör ve sivil toplumun sahiplenmesi ve siyasi iktidarların kararlığı içinde yürütüldüğü görülmektedir. Bazı ülkelerde reform bakanlıkları, reform komiteleri ve yeniden yapılanma takımları kurulmuştur. Buralarda, bürokrasinin olası engellemelerine karşı siyasi iradenin ve sivil toplumun gücü, reformların istikrarlı olarak sürdürülmesini sağlamaktadır. Siyasi liderliğin altında, bilim insanlarından, sivil toplum temsilcilerinden ve üst düzey bürokratlardan oluşturulan yapılar, iç ve dış etkileşimi/iletişimi sağlayarak reform sürecinin her bir aşamasında önemli görevler yapmaktadır.

3. Türkiye’ye Etkileri

Ülkemizde kamu yönetimi sistemi, düşünce, örgütsel yapı, eylem ve işlemler bakımından tarihi, siyasi, sosyo-ekonomik ve güvenlik koşullarının ve de Batılılaşmanın etkisi altında şekillenmiştir. Tanzimat Reformları ile kamu yönetiminin yasal-rasyonel bir temele dayalı olarak merkezde ve taşrada yeniden yapılandırılması yönündeki gayretlere Cumhuriyet döneminde de kesintisiz ve geniş kapsamlı olarak devam edilmiştir. Osmanlı’dan Cumhuriyet’e geçişte, İmparatorluk bürokrasisinin biçimsel yönü ile birlikte, yönetim gelenekleri ve siyasi kültürü de intikal etmiştir. Bu yapılanma sürecinde, merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkeleri arasında belirli bir denge kurulmaya çalışılmıştır. Ancak 1950’den sonra merkezi yönetimin modernizasyonuna daha çok ağırlık verildiği, yoğun kentleşmeye rağmen yerel yönetimlerin ikinci planda kaldığı görülmektedir. 1930’dan itibaren devletin ekonomik alandaki rolünü artırması süreci, farklı iktidarlar döneminde de, hükümetlerin değişik söylemlerine rağmen kesintisiz devam etmiştir. Zaman zaman merkezi otoriteye ve Devletin aşkın niteliğine yapılan vurgu, sivil toplum ve yerel yönetim kurumlarının gelişmesini yavaşlatmıştır. Kamu yönetimi sistemi, örgütsel yapı, eylem ve işlemler, uygulan usul ve kurallar bakımından neo-patrimonyal bir görünüm sergilemektedir.

Kökleri Tanzimat dönemine kadar uzanan bürokratik, devletçi ve merkeziyetçi yönetim kültürü, geleneksel yönetim düşüncesini besleyen en önemli unsurlardandır. Bütün önemli kararlar, Başkentten alınmakta, taşradaki uygulamalar ise, merkezden verilen direktiflere göre gelişmektedir. Hesap verme mekanizmaları ve mali kontrol sistemleri, merkezin beklentilerini tatmin edecek şekilde oluşturulmuştur. Katı kurallara, usullere ve direktiflere uyuyor gibi görünmekten, vizyon oluşturmaya, performansı ölçmeye ve kaliteyi iyileştirmeye yönelik bir strateji düşünülmemiştir. Kamu kurumları, büyük ölçüde kapalı sistem anlayışı içinde çalışmaktadırlar. Kamu çalışanlarının performansını ve sorumluluğunu geliştirecek mekanizmalar üretilmemiştir. 1980’den itibaren kamu yönetiminin araçsal (bilgisayar, faks, fotokopi, cep telefonu vb.) yönden modernizasyonu için yapılan yatırımların artmasına rağmen, yönetim anlayışında önemli bir değişikliğin olmaması nedeniyle, kamu hizmetlerinde istenilen düzeyde kalite,

verimlilik ve etkinlik sağlanamamıştır. Bugüne kadar, yeniden yapılanma çalışmaları, örgütsel ve işlemsel iyileştirme çabalarının ötesine geçerek, yönetimin bütün alanlarını kapsayan, bireyler, sivil toplum ve piyasalarla ilişkileri de içine alacak şekilde geniş boyutlu bir çerçeveye oturtulamamıştır. Buna karşılık, toplumun yönetimlerden beklentisi değişmiş; bu beklenti nicel ölçütlerden kaliteye yönelmiş, karar alma ve uygulama süreçlerine katılım talepleri yoğunlaşmıştır.

Bununla beraber, ithal ikameci ve içe kapalı karma ekonomik modelden, 1980'de dışa açık liberal ekonomik modele geçiş, ekonomik alandaki dönüşümle sınırlı kalmamış, diğer alanları olduğu gibi kamu yönetimini de etkilemeye başlamıştır. Ülkemizde, birinci aşama reform çalışmaları, uluslararası trende uygun olarak 1980'de başlamış; bu çerçevede devlet tekellerinin ve sübvansiyonların kaldırılması, tasarruf önlemleri gibi politikalar uygulamaya konulmuştur. Bununla amaç, kamu mali yönetimindeki krizi bir ölçüde hafifletmek ve piyasa sistemine işlerlik kazandırmaktır. Görüldüğü üzere, çoğu ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de, kamu yönetiminde yapılanma çalışmalarını, birinci derecede kamu mali yönetiminde yaşanan kriz etkilemiştir.

İkinci aşamayı ise, başta kamu iktisadi girişimleri olmak üzere özelleştirme ve verimliliği artırma politikaları izlemiştir. Bu politikalar, devletin elindeki işletmelerin özel sektöre satılması ve kamu kurumları tarafından yürütülen bazı hizmetlerin mümkün olduğu ölçüde özel sektör eliyle üretilmesi ve sunumunun sağlanması biçiminde kendini göstermiştir. Daha az kamu ve daha çok piyasa anlayışı içinde, kamu hizmetlerinin piyasa mekanizması içinde üretilmesi ve sunumu hızlanmıştır. Buna karşılık kamu iktisadi girişimlerinin özelleştirilmesi, önemli bir sorun olarak hükümetlerin gündemindeki ağırlığını halen korumaktadır. Bu süreç başarılı bir şekilde tamamlanmadan, 2000 ve takip eden yıllarda bankacılık-finans sektöründe kötü yönetim ve yolsuzluklar nedeniyle Devlet, bazı bankaları, şirketleri ve onlara bağlı işletmeleri, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na almak suretiyle yeni yüklerin altına girmiştir. Bu nedenle kamunun ekonomik alandan çekilmesi için yapılan çalışmalar, istenilen düzeye gelememiştir.

Bu arada, devletin piyasalarla ilgili düzenleyici rolüne ilişkin yeni kurumsal yapılanmasına, gecikerek de olsa ancak 1990'ların sonunda başlanılabilmektedir. Üst kurullar veya düzenleyici otoriteler biçiminde kavramlaştırılan bu yapılar, piyasa ekonomisinin ortaya çıkardığı, idari ve mali özerkliğe sahip yeni kamu otoriteleri olarak yönetim hayatımıza girmişlerdir.

Genel olarak, özelleştirme, verimliliği artırma ve piyasaları düzenleme alanında yapılan çalışmalar, bütüncül ve stratejik bir perspektiften, siyasi kararlılıktan yoksun olduğu için, reform sürecine geç başlayan kimi Doğu Bloğu ülkelerinin de gerisinde kalmış, uluslararası konjonktürün avantajları iyi değerlendirilememiştir.

İkinci aşama reformlarında yaşanan olumsuzluklar, kamu yönetiminde kalite, vatandaş odaklılık, iyi yönetim, katılım, hesap verebilirlik, adem-i merkezîyetçilik, esnek örgütsel yapılar ve performansı geliştirme gibi ilke ve değerleri kapsayan üçüncü dalga reformlara başlanılmasını geciktirmiştir. Bu ilke ve değerler, bütün ülkelerde kamu yönetiminin performansını artırmak ve yönetimin sorumluluğunu geliştirmek bakımından çok önemsenmektedir.

Yasalaşma sürecinde olan kamu yönetimi reform programı, farklı bakış açılarına göre bazı eleştiriler olsa da, böyle bir ihtiyaca cevap vermek için hazırlandığı; konuyu bir bütünlük içinde ele almaya çalıştığı, yönetimin tüm unsurlarını yeni yönetim perspektifi içinde yapılandırmayı amaçladığı görülmektedir. Her şeyden önce, yönetimde yeniden yapılanma, bir süreçtir ve öncekilerden farklı olarak köklü bir düşünce değişikliğini gerektirmektedir. Yeni kamu yönetimi perspektifi olmadan, geleneksel yönetim paradigmasına bağlı kalarak yönetimde reform yapmak olanaklı görünmemektedir.

Türkiye'de kamu yönetimi zihniyeti ve yapısı, büyük ölçüde tarım toplumunun koşullarına ve gereklerine göre oluşturulmuştur. Yaklaşık yüz elli yıllık bir dönemin ürünü olan yönetim kültürü ve uygulamalarının, artık sanayi ve bilgi toplumunun ihtiyaçlarına cevap veremediği görülmektedir. Türkiye'nin sosyo-ekonomik ve yerel şartları, 20. yüzyılın ilk çeyreğindeki duruma göre bugün çok değişmiş bulunmaktadır ve

buna bağılı olarak yönetim anlayışı ve yapıları da gözden geçirilmek zorundadır. İlk dönemlerdeki ekonomik hayatta tarımın egemen olduğu, nüfusun büyük bir kısmının köylerde yaşadığı, toplumun önemli bir kısmının okur yazar olmadığı, yetişmiş insan gücü sıkıntısı geçen ve dışa kapalı bir yapıdan çıkıp; nüfusun %80'inin belediyelerde yaşadığı, sanayinin büyük aşama kaydettiği, ihracatın geliştiği, yetişmiş insan gücünün arttığı, hemen hemen tüm önemli kentlerinde üniversitelerin olduğu, kentlerin birbirleriyle yarıştığı, sivil toplum, özel sektör ve girişim kültürünün geliştiği, hizmetler sektörünün giderek güçlendiği ve en önemlisi Avrupa Birliği ile uyum sürecinin hızlandığı bir evreye girilmiştir. Dünyadaki genel eğilimler, ülkenin genel ve yerel koşulları, sosyo-ekonomik yapısı, hızlı bir değişim sürecine girmişken, onun yönetim düşüncesi, yapıları ve işlevleri, tarım toplumunun şartlarında kalamaz ve dolayısıyla benzer dönüşümün o yapılarda ve fonksiyonlarda da gerçekleştirilmesi gerekir.

Kaynakça

- Drucker, F. F. (1999), *21. Yüzyıl için Yönetim Tartışmaları*, (çev. İ. Bahçivangil, G. Gorbon), İstanbul: Epsilon.
- Eryılmaz, B. (2004), *Bürokrasi ve Siyaset*, İstanbul: Alfa.
- Friedman, M. (1998), *Kapitalizm ve Özgürlük*, (çev. D. Erberk, N. Himmetoğlu), İstanbul: Altın Kitaplar.
- Giddens, A. (2000), *Üçüncü Yol*, (çev. M. Özay), İstanbul: Birey Yayıncılık.
- Keane, J. (1993), *Sivil Toplum ve Devlet*, İstanbul: Ayrıntı.
- Osborne, D., T. Gaebler (1993), *Reinventing Government*, New York: A Plume Book.

DEĞİŞME VE DİSİPLİN

Birgül A. GÜLER

(Prof. Dr., Ankara Üniversitesi, SBF, Kamu Yönetimi Bölümü)

Giriş

Kamu yönetimi alanı, öğrencilerinin bir araya geldiği ilk buluşmasını 1994 yılında TODAİE tarafından düzenlenen "Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu" ile gerçekleştirmişti. Sempozyum, disiplin sorunlarını dert edinmemize hizmet etti (TODAİE, 1995). Daha sonra disiplin sorunuyla ilgili makaleler yazıldı;¹ kamu yönetimi alanında yayımlanmış makaleleri derleyip bir araya toplayan kitap çalışmaları yapıldı;² disiplinin gelişim çizgisi tez çalışmalarına konu oldu;³ 1999 yılında "Kamu Yönetimi Dünyası" Dergisi haber-yorum dergisi olarak yayın yaşamına girdi; ilk sempozyumdan bu yana geçen on yılın sonunda Mersin Üniversitesi'nin başlattığı Kamu Yönetimi Forumu, Hacettepe Üniversitesi'nin desteğiyle yıllık buluşmaların sürekliliğine uzandı. 2003 yılında, yönetim (idare) hukukunun tanımadığı "kamu yönetimi" terimi, bir temel yasayla hukuk sistemimize giriş yaptı. Geleneksel "idare" teriminin yerine geçen "kamu yönetimi" terimi, hazırlanan yasa metinlerinin kamuoyunda geniş tartışmalara neden olmasıyla popüler hale geldi. 2003 ve 2004 yıllarının kamu yönetimi öğrencileri, başka yılların sınıflarına göre kendilerini daha şanslı hissettiler; ne tür bir alan için yetiştirildiklerini belki ilk kez sınıf dışındaki ortamlarda, gazetelerde, medyada duyma olanağı elde ettiler. Kamu yönetimi alanı için son on yıl oldukça hareketli geçti. Buna

¹ Örneğin bkz. Güler (1994); Üstüner (1995); ve Emre (1998). Ancak, bu dönemde yayımlanan makaleler, disiplin sorunları üzerine tartışan ilk yazılar değildir. Örneğin, daha eski tarihli bir çalışma vardır. Bkz. Şaylan (1978).

² Örneğin, Aykaç, Durgun ve Yayman'ın (2003) derlemesi. 1956 yılından başlayarak başlıca yerli makaleleri bir araya getiren içeriğiyle son derece yararlı bir çalışma olmuştur. Forum için hazırlanırken, elimize, bu etkinliğe emek veren kamu yönetimcilerince hazırlanmış yeni bir çalışma daha geçmiştir. Bkz. Öktem ve Ömürkünülşen (2004).

³ Örneğin bkz. Güzelsarı (2000).

karşılık, disiplin üzerine süren tartışmalar bitmediği gibi, kuram-yöntem sorunları ile araştırma gündeminin geliştirilmesi sorunu üzerine doyurucu ilerlemeler sağlanamadı.

II. Kamu Yönetimi Forumu, önümüzdeki dönemde, alanda yapılması gereken çalışmaları tasarlama fırsatı olarak, noksanları belirlememize olanak vereceği için son derece önemli ve değerlidir. Forum, kamu yönetimi bilimcilerini bir araya getirmiştir. Düşünmeye öncelikle bir araya gelen “biz”i tanımlamakla başlamak, sonra kamu yönetiminde yaşanan değişme sürecinin disiplin üzerindeki etkileri üzerinde durmak, içinde bulunduğumuz dönemin özelliklerini belirlemek için uygun olacak görünmektedir.

1. Kamu Yönetimcilerini Tanımlamak

Günümüzde kamu yönetimi, lisans öğretiminde iktisadi ve idari bilimler fakültelerinin bölümlerinden biridir. Bu açıdan öğrenciyi ve programını belirleme sorunumuz yoktur. Öğretim, “kamu yönetimi bölümü başkanlığı”na yönetilmektedir. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi örgütlenmesi örneğinden yürürsek, Kamu Yönetimi Bölümü dört anabilim dalının üzerinde yükselmektedir. Bunlar “siyaset ve sosyal bilimler”, “hukuk bilimleri”, “yönetim bilimleri” ve “kentleşme ve çevre bilimleri” anabilim dallarıdır. Bu dört anabilim dalının uzmanlık alanlarına göre kurulan lisans eğitimi, öğrenciyi sınırlı da olsa iktisat, maliye ve uluslararası ilişkiler bölümlerinden desteklerle kamu yönetimine [devlete] ilişkin gerekli bilgi ve genel mesleki formasyonu kazandırma amacına dönüktür. Lisansüstü öğretimde alanın adı “Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi” olarak geçmektedir. Üniversite Sosyal Bilimler Enstitüsü bünyesinde “siyaset bilimi”, “yönetim bilimi”, “kent-çevre bilimi” başlıklarında üç ayrı program sunulmaktadır. Her program, öğrencilere öbür dallardan ders alma izni vermekte, böylece alanın gerektirdiği formasyon bütünlüğü sağlanabilmektedir.

Peki, bu üç ve dört akademik dallı “kamu yönetimi” alanında çalışanların tümü kendilerini “kamu yöneticisi” unvanıyla tanımlamakta mıdır? Bu sorunun yanıtı ‘hayır’ ise, kimler kendilerini “kamu yöneticisi” olarak adlandırmayı kabul etmektedirler? Farklı okullarda farklı eğilimler olabilir; ama genelde kamu yöneticisi

unvanını kullanmaya hazır olanların “yönetim bilimleri” dalına bağlı çalışanlar olduğu söylenebilir. Siyaset-sosyal bilimler ve hukuk gibi, kamu yönetimi-yönetim bilimlerinden daha eski kuruluşa sahip bilim dalları, kendilerini “kamu yöneticisi” unvanı içinde görmeye yatkın ve istekli görünmemektedirler.

O halde, Forum’da kamu yönetimi bilim dalını tartışmak üzere bir araya gelenler, bu alanı “yönetim bilimleri” odaklı olarak yeniden tanımlama amacı mı taşıyorlar?

Bu, kritik öneme sahip bir sorudur; *Forum* katılımcılarının bu soruya açık yanıtlarını vermeleri, alanımıza ilişkin görüş ve politikaların belirlenmesi bakımından son derece önemlidir. Kanımca böyle bir amaç, alanımızı, işletme disiplininin kar-verim odaklı teknisyenliğine gömmek anlamına gelir. Kamu yönetimi disiplininin bugün *filen sahip olduğu zemin* uygundur; bu zemin sistemli bir iyileştirmeye tabi tutulmalı, disiplin “ekonomik ve sosyal örgütlenmenin kuramı”nı üretme görevine yönlendirilmelidir. Kamu yönetimi bilimcileri, bireyin-grubun-örgütün değil, öncelikli olarak “kamu”nun, yani toplumun-halkın yönetimi sorunu ile ilgilidirler. Bu sorun, işletmecilerde yönetim bilimleri bakışıyla kucaklanamaz. Gerekli olan, var olan tüm dallarımızın daha yakın ve etkili bir işbirliği içinde çalışacağı bir yapı kurgulamaktır. İktisat, maliye, siyaset ve hukuk olmadan, kamunun yönetimi gerçekliğinin çözümlenemeyeceği akılda tutulmalıdır.

Disiplin, bu gerçek unutulurken, politik ve pragmatist amaçlarla tanımlandığında ulaşılan sonuçlar, kamu yönetimi alanı için “tecrübeyle sabit” haldedir. Aşağıda, bu deneyim üzerinde durulmaktadır.

2. Değişmenin Üç Etkisi

1980’li yıllardan başlayarak kamu yönetimi alanında ortaya çıkan değişimin, bu alanı inceleme işini yüklenmiş olan kamu yönetimi disiplini üzerindeki başlıca etkisi, “inme”dir. Disiplin, inceleme konusunda ortaya çıkan değişmeyi öngörme, çözümleme

ve yönlendirme gücü gösterememiştir. Popüler yönetim “guru”larının akademik dünyada gördükleri yüksek değer, bunun pratik göstergelerinden biri olmuştur.

İkinci önemli etki, yaşanan değişikliğin disiplin üzerinde “değersizleşme” tehdidi yaratmasıdır. Kamu yönetimi disiplini, kurulduğu zeminde var olan idare hukuku egemenliği ve kendisiyle birlikte aynı tarihlerde yeniden kurulan siyaset bilimi çekiciliği arasında kendini kanıtlama mücadelesiyle birlikte doğmuştu. Bu iki dal, görece etkilerini yitirse de, güçlerini sürdürürken, ortaya işletme disiplininin hızlı yükselişi çıkmıştır. Kamu yönetimi üçlü kıskaç altında, hepsinden biraz alan kırmalıkla kendi başına bir tür olma savını sürdürmeye çalışmıştır. Yönetimsel olgunun hukuksal boyutuyla ilgilenilecekse, bunu idare hukuku; toplumsal-siyasal kaynaklarıyla ilgilenilecekse bunu siyaset bilimi; yönetme eylemi ve süreciyle ilgilenilecekse bunu işletme disiplini; hatta kurumsal boyutla ilgilenilecekse bunu da örgüt bilimi yapmaktadır. Buharlaşmanın pratik göstergeleri, lisans ve lisansüstü öğrencilerin okudukları konuya bakışlarıdır: Yönetim derslerinin düşük entelektüel değeri ve düşük bireysel getirisine karşılık, siyaset derslerinin yüksek entelektüel değeri; işletmeciliğin yüksek bireysel getirisi vardır.

Üçüncü etki ise, kamu yönetimi alanının “buharlaşması” olarak nitelendirilebilir. Bu, dört gelişmenin doğrudan sonucudur: (i) Devletin küçülmesi; (ii) şirket ve sivil toplum örgütleriyle eşit ortak haline gelip üstünlük ve öncülük konumunun sona erdirilmesi; (iii) geriye kalan parçanın özel hukuk hükümlerine ve işletme ilkelerine göre yeniden yapılandırılması; (iv) devlet memurluğunda kariyer sistemi yerine pozisyon sisteminin öne çıkması. Yaşanan değişme süreci, devlet hizmetleri için çalışmayı genel olarak çalışma ile aynı düzeye indirmektedir. Kamu hizmetine giriş, özgün eğitim koşulundan koparılmıştır. Hekimlik için hala Tıbbiye, subaylık için hala Harbiye mezunu olma koşulu vardır; ama devlet yöneticiliği için mülkiye mezunu olma koşulu ortadan kalkalı çok olmuştur. Şimdi yetiştirilen işgücü, kamu ile özel kesim arasında mekik usulü kariyer yapabilir.

3. ‘Harç Bitti Yapı Paydos’?

Durum böyleyse, vakit “dükkanı” kapatma vakti midir? Bu soruya ‘evet’ diyenler vardır: Kamu yönetimi diye bir alanı ortadan kaldırmayı uygun görenler üç kola ayrılabilir:

Bir kolda, Hans Kelsen’in “devlet hukuktur” önermesine bağlı kalarak, kamu yönetimini kamu hukuku–idare hukuku alanından ibaret görenler vardır. Tarihsel gelişmede, Amerikan düşüncesi karşısında 20. yüzyılda yenilgiye uğramış olan Fransız ve belki Alman ekolü üyeleri, İkinci Dünya Savaşı öncesi akademik egemenliklerini geri talep etmektedirler.

Bir başka kolda, kendisi de kamu yönetimi disipliniyle aynı anda doğmuş ve yine onun gibi analizinden devlet olgusunu kovmuş olan siyaset bilimciler vardır. Bir benzetme yaparsak, kendi alanlarını mühendislik kamu yönetimi alanını teknisyenlik olarak görmektedirler: teknisyenlik teknisyenliktir; kamuda yada özelde, uzayda yada yerde değişmez. “İdare”cilerin gidip yerini “işletmeci”lerin alması bir şey değiştirmez. Hatta, çağın son gün bilgisi piyasa sistemi kaynağından geliyorsa idarecilerin yerlerini işletmecilere bırakması daha uygun olabilir.

Bir başka kolda, kamu yönetimi disiplini “yönetim bilimi” olarak algılayan kamu yöneticiler vardır. Disiplinin üyeleri içinden bazı meslektaşlara göre, “yönetim bilimi” kamu ve özel yönetim kesimlerini kapsayan bir üst başlıktır. Bu üst başlık, yalnızca bu iki kesimdeki yönetim olgusunu değil, olgu her nerede ortaya çıkıyorsa tümünü içerir. Böylece, disiplin kendisine evrensel bir inceleme nesnesi bularak, herşeyden önce tartışmalı hale gelen varlığını kurtaracaktır. Bu yaklaşım, şimdiki durumda egemenlik kurmuş görünen işletmecilik disiplininin görüşü ile uyum içindedir. Önerinin somut göstergeleri de vardır: Kamu yönetimi bölümünde verilen “kamu personel yönetimi” derslerinin bazı okullarda adı yalnızca “personel yönetimi”dir. Ama bu arada işletme disiplini hızlı değişim yürüyüşünü sürdürmüş ve bu dersin adını “insan kaynakları yönetimi” yada “insan sermayesi yönetimi” haline getirmeye başlamıştır. Hiç kuşku yok,

bir zamanların ekonomik ve toplumsal örgütlenmenin modernizasyon bilgisini kamu yönetimi disiplini taşıyordu; şimdiki zamanların “yeni” modernizasyon sürecinin taşıyıcısı işletme disiplindir.

4. Çelişki: Disiplindeki Düşüşe Karşı Pratiğin Yükselişi

Disiplinin durumu ve akademik tanımlama sorunları, kamu yönetimi alanının bugünü ve geleceği için sönme görüntüsü çizmektedir. Buna karşın pratik yaşam, hemen tüm toplumsal tartışma ve reform çabalarının kamu yönetimi üzerinde toplandığı bir tarihsel dönemden geçmektedir.⁴

1980’li yılların hemen başlarında beliren “liberalizasyon politikası”, uluslararası ticaretin, yatırımın, mali araçların serbestleştirilmesiyle ulus-devletlerin korumacılığını kırmıştır. Bunun sonucu, kamu kesimi için emredici, özel kesim için yönlendirici ulusal kalkınma plancılığının fiilen ortadan kalkmasıdır. Kamu kesimi, ekonomik ve sosyal amaçlarını belirleyen pusulasını yitirmiştir. Yerine gelen stratejik planlama, ulusal içpazar odaklı olmaktan çok uluslararası pazar odaklıdır; kamu yönetimi bu yeni yöntemin belgelerine ve araçlarına sahip kılınmamıştır.

“Özelleştirme politikası”, doğrudan kamu yönetimi tarafından yönetilmiş ve kamu yönetimi içinde ilerlemiştir. Modernizasyonun öncüsü kalkınma idaresinin varlık nedeni olan iş aletleri, kamu iktisadi teşebbüsleri, özelleştirme politikasıyla kamu dışına taşınmıştır. Emredici kalkınma planlarının yapılması sürse de, emrin uygulayıcıları ortadan kalkmıştır. Kamu yönetimin üretici ve piyasa yönetici kimliği boşluğa düşünce, buna göre örgütlenmiş sert çekirdek-devlet tüzelkişiliği vagonuz lokomotife dönmüştür.

Devlet tüzelkişiliği, somut olarak bakanlıklar ve mülki örgütlenme demektir. Modern toplumların geleneksel örgütü bakanlıklar, kalkınma planı ve kalkınma

⁴ Kamu yönetiminde yaşanan değişmeyi, temel süreçleri bakımından gösteren şema ve başlıca kavramların kısa tanımları ekte sunulmuştur.

araçlarından yoksun hale gelince, kendi varlıklarını da ortadan kaldıran iki yeni örgütlenme ile yüzyüze kalmışlardır.

“Bağımsız idari otoriteler” yada “üstkurullar” olarak bilinen yeni bir yapılanma, günümüzde toplam sayıları 14 olan hizmet bakanlıklarının hemen her birinin hizmet alanını daraltan kurumlar olarak yaygınlaşmıştır. Rekabet Üstkurulu kamu kesimini piyasa lehine disiplin altına alan “en-üst” kurul olarak, Telekomünikasyon Üstkurulu tüm toplumsal-yönetimsel yaşamı yönlendirecek altyapının “en temel-üst” kurulu olarak, ekonomik ve toplumsal örgütlenmenin-kamu yönetiminin zirvesine oturmuştur. Enerji Üstkurulu Enerji Bakanlığını; Şeker-Tütün Üstkurulları Tarım ve Sanayi Bakanlıklarını, Bankacılık Üstkurulu tüm Maliye kurumlaşmasını; Devlet İhale Kurumu Bayındırlık Bakanlığını... büyük ölçüde işlevsiz kılmıştır. Bakanlığın işlevsiz hale gelişi, mülki idarenin alanında da daralma demektir. Şeker-Tütün Üstkurulu, il-ilçe tarım müdürlükleriyle, İhale Kurumu il bayındırlık müdürlükleriyle bağlantılı değildir. Hizmet alanlarında üstkurul bulunmayan mülki örgütler ise, özelleştirme nedeniyle daraltılmış haldedir.

Üstkurullar, siyasetten bağımsız kılınırken yeni bağlantı hattı piyasaya doğru çekilmiş; ulusal siyasetten özerk kılınırken küresel siyasetin karar ağlarıyla bağlantılı olarak kurulmuşlardır. Kamu yönetimi bakımından ateşli bir tartışma alanı olan siyaset-yönetim ilişkisi sorunu, kamu kudreti kullanımında ulusal çerçeve koşulunun açığa alınmasıyla birlikte geleneksel bir anda yitirmiştir.

Devlet tüzelkişiliğini eriten bir başka örgütlenme, “desantralizasyon politikasıyla” doğmuştur. Bu politika, yalnızca merkez örgütünü değil yetki genişliğine göre çalışan taşra örgütünü de geriye doğru itmiştir. Türkiye’de kent planlaması yetkilerinin devriyle başlayan süreç, günümüzde geleneksel merkezi hizmet alanlarının yetki, kaynak ve personeliyle birlikte il özel idaresi ve belediye gibi yerel yönetim kurumlarına terk edilmesine uzanmıştır. Rakamlarla belirtilirse, ilk elde faiz ödemeleri hariç, ulusal konsolide bütçenin %32’lik bölümü, konsolide bütçe kuruluşlarında çalışan toplam 1,9

milyon personelin 1,2 milyonluk kısmı olan %60'ı yerel yönetimlere terk edilmektedir.⁵ Bunun kadar önemlisi, yerel yönetimlerin hukuki kişilikleri geleneksel tavırla “vesayet denetimine bağılılıkları” bakımından değil, “idari ve mali özerklik sahipliği” bakımından tanımlanmaktadır. Böylece merkezi ile yerel arasındaki denge merkeziyetçilik ilkesinden uzaklaştırılarak yerellik ilkesi temeline taşınmaktadır. Gerçekleştirilen işlem “idari desantralizasyon” değil, “idari federalizm”dir.

“Kamu personel sistemi”, kamu hizmeti görevi ile insangücünün bütünleştirildiği bütündür. Uygulanan politikalarla tanımı ve kapsamı değişen kamu hizmeti, yeni tanım ve kapsama uygun bir personel sistemi kurulmasını şart koşar. Kamu personeli, önce genç işgücünün kamu hizmetine girmekten caydırma, çalışanları emekli etme, memur statüsündekileri sözleşmeye geçirme, kariyer ilkesini “asansör yükselme” ve sistem dışından görevlendirme yoluyla gevşetme gibi uygulamalarla Weberci bürokratik örgütlenme ruhundan uzaklaştırılmıştır. Şimdi, tüm sistemi iş sınıflandırması–pozisyon sistemine göre kurmanın; kariyer esasına dayalı memurluk sistemini ortadan kaldırmanın yasal hazırlıkları yapılmaktadır. Hedeflenen sistem merkezi personel yönetimi uygulamasından vazgeçiş demektir; bütçe–kadro–başbakanlık–parlamento zinciri kırılmaktadır. Anayasada “siyasal hak”lardan biri olarak güvence altına alınmış kamu hizmetine girme hakkı, çalışma hakkı içindeki ayrıcalığı yitirip “sosyo-ekonomik hak” kapsamında erimeye doğru yol almaktadır.

“Denetleme”, hiyerarşik–idari–vesayet içerikli kural ve kurumlarından uzaklaştırılmaktadır. Bu kapsamda, geleneksel teftiş kurullarının varlığı sona erdirilmektedir. Denetleme, amaçlara göre planlanıp çalıştırılması gereken yönetim aygıtını, sonuçlara odaklı yeni sevk-idare felsefesi içinde, sonuçlarla ölçülecek performansa dayandırılmaktadır. Amaçlara göre yönetmek, kamu aygıtını “kalkınma”, “eşitliği sağlama”, “bağımsızlığı kollama”ya odaklama fırsattır. Sonuçlara göre yönetmek ise, az girdi–çok çıktı denklemine sıkışmış verimlilik sorununa odaklanma

⁵ Bütçe tahmini için bkz. Güler (2004); personel rakamları için bkz. Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı (2004). Hesaplamaya Milli Eğitim Bakanlığı dahildir. Oranlar, il özel idaresi yada belediyelere devri öngörülen bakanlık ve katma bütçeli kuruluşların tüm bütçesi ve tüm personelini kapsamaktadır. Bu yönüyle kaba büyüklükler olarak değerlendirilmeleri gerekir.

anlamına gelir. Verimlilik sorunu, her türlü örgütün varlık nedeni olabilecek yükseklikte bir değer olmaktan çok uzakken, her türlü sosyo-ekonomik ve siyasal hedefin üzerine konmuş bir performans ölçütü haline getirilmiştir. Denetim, bundan böyle bu ölçütün hizmetindedir. Araç ise tektir; bütçe ve mali kontrol!

Sonuçlara göre yönetim ve denetimin temel aracı bütçe ve mali kontrol, kamu yönetimindeki yeni tarzın kalbi haline gelmiştir. “Bütçeleme”, bir yıldan üç yıla çıkarılan bütçe süresi, performans ölçümüne hizmet eden fonksiyonel–analitik sınıflandırma yapısı, bakanlık yerine bölgesel esaslara dayandırılmış “özerk gelir idaresi” örgütlenmesi ile her yönüyle değişikliğe uğramıştır.

5. Pratiğin Hareketinde Kuramsal Kılavuzluk

Kamu yönetiminde çalışma alanını çizme işlevi gören ünlü bir kısaltma vardır: POSDCORB yada Türkçe’ye çevrilmiş olarak PÖPAYED. Kamu yönetimin pratikte yaşadığı değişiklikler, bu kısaltmada yer alan tüm yönetim süreçlerini içermektedir. Planlama kalkınma planlılığından stratejik planlamaya, örgütlenme merkeziyetçilikten yerelliğe, personel kariyer sisteminden pozisyon sistemine, yönlendirme hiyerarşik yönetselden performans yönetimine, eşgüdüm ortak kurullardan projecilik ve ağ üyeliğine, denetleme yönetselden özellikle mali nitelikteki performans denetimine, bütçeleme plan-program-bütçeden asgari devletin temelini kuran fonksiyonel bütçeye evrilmiştir. POSDCORB kısaltmasının, siyaset alanına ait saydığı “politika geliştirme” ise, meşruiyet zemininde bürokrasi–siyasal kurum ikilisinden yönetim adı verilen devlet–özel sektör–sivil toplum üçlüsünün tekeline kaymıştır.

Bu değişim, yalnızca kamu yönetimi öğrencilerinin değil aynı zamanda yönetim hukuku ve siyaset bilimi öğrencilerinin de çalışma konuları ve inceleme nesneleri üzerinde köklü değişiklikler olduğu anlamına gelir. Buna karşın, pratiğin hareketi bu akademik alan uzmanlarının kuramsal kılavuzluğuna sahip olamamıştır. Akademik disiplinlerin pratiğin karşısındaki inme halinden doğan boşluk, değişme sürecinin yöneticisi konumundaki uluslararası örgütlerce doldurulmuştur.

Dönemin ünlü kavramı “yönetişim”, Dünya Bankası’na sömürgecilik tarihinden çekilip çıkarılarak kuramsal örgünün temelini yerleştirilmiştir. Birleşmiş Milletler’in çeşitli programları, OECD’nin “Public Management” (PUMA) gibi birimleri, hareketin yalnızca pratiğini değil aynı zamanda kuramsal önderliğini de üstlenmişlerdir. Çeşitli uzman “sivil” kurumlar, üniversiteler ve akademisyenler, kendilerine bu örgütlerce programlanan araştırmalarla yer bulabilmişlerdir.

Üniversiteler, özerkliğin yüksek değerlerden biri haline geldiği bu dönemde, araştırma gündemini belirleme ve bağımsız mali kaynaklarla uzak geleceğe ışık tutacak bilgi üretme bakımından özerklik temelini yitirmiş görünmektedir. Üniversitenin araştırma finansmanı AB’nin devlet fonlarıyla uluslararası mali kurumların proje fonlarına dayalı hale gelmiştir. Bu özellik, iki yeni sistem kuralıyla sağlamlaştırılmıştır: Akademik yükselme yabancı dilde yayın yapma koşuluna bağlanmıştır; akademisyenlik kariyere dayalı olmaktan çıkarılmaya başlanmıştır. Akademik özerkliğin vazgeçilmez güvencesi olan mali özerklik ile mesleki özerkliğin değişen yapısı, pratiğin hareketine karşılık kamu yönetimi disiplininin sessizliğine neden olan kurumsal etkenler olmuştur.

6. Durumun Disiplinden Kaynaklanan Nedenleri

Kamu yönetimi disiplininin, ekonomik ve toplumsal örgütlenmenin kapsamlı değişikliklere uğradığı bir dönemde sönüş görüntüsü sergilemesi, rastlantı olmadığı gibi çelişkili bir durum da değildir.

6.1 Yönetim toplumsal olgudur; yönetim bilgisi tarihseldir.

Kamu yönetimi, bir akademik disiplin olarak 1945 yılı sonrasında, ABD’li uzman ve akademisyenlerin doğrudan çabasıyla kurulmuştur.⁶ Alanın yerli uzmanları bir yandan TODAİE ve Siyasal Bilgiler Fakültesi “Amme İdaresi Kürsüsü” üzerinden, bir yandan da ABD’ne lisansüstü öğrenime gönderme yoluyla yetişmiştir. Kamu Yönetimi Kürsüsü

⁶ Kuruluşa ve disiplinin içeriğine ilişkin tarihsel öneme sahip bir yazı olarak bkz. Balta (2003).

şimdilerde Kamu Yönetimi Bölümü olarak ülke çapında yaygınlaşmıştır; yurt dışı lisansüstü öğrenime gönderme usulü hala yaygın olarak kullanılmaktadır.

Disiplin, araştırma konuları ve yöntemi bakımından ABD kaynaklıdır. Kurucusu olarak da, daha sonra ABD Başkanlarından biri olan Woodrow Wilson’un, yayımcıya “biraz çalاکalem yazdığı için isterse yayımlamayabileceği” notuyla gönderdiği bir makaleye işaret edilir. Bu makalede Wilson, Amerikalılar olarak ekonomik ve toplumsal örgütlenmeyi bilmediklerini belirtmekte, yönetme bilgisini öğrenmek için otoriter Prusya ile ihtilalci Fransa’ya bakmaları gerektiğini söylemektedir. Bu açık kaynak göstermeye karşın, Wilson bu makalesiyle kamu yönetimi disiplininin “kurucu babası” olarak ödüllendirilmiştir. Forum için Dr. Koray Karasu tarafından hazırlanan poster bildiri, disiplinin kaynaklarına ilişkin saptamaya bir düzeltme getirmektedir. Karasu, dikkatlerimizi Wilson’dan çok önce, kamu yönetimi üzerine akademik-bilimsel bilgi üretimine emek vermiş Fransız Bonin’e çekmektedir.

Bu uyarı önemlidir. Alanın öğrencileri olan bizlere, kamu yönetimine ilişkin öncü sayılan bilginin “evrensel” olmadığını anımsatmaktadır. Amerikan kamu yönetimi bilgisi, Almanya’dan Prusya kameralizmi ve Fransa’dan jakoben örgütlenmenin bilgisini alıp yerel gereksinimlerine göre işlenmiştir. Wilson’un anılan makalesinde dediği gibi, “bunlar ateşe oturtulup yabancı gazları atılmış” ve geri kalan “kendilerine yarar” hale getirilmiştir. Bilginin üretimi o zamandan bu yana değişmemiştir. Amerikan kamu yönetimi araştırmacıları “evrensel” olanın değil yerel sorunlarını çözen bilginin peşindedir. Ulaştıkları bilgiyi çağın son model bilgisi olarak ihraç konusu yapmaları bilimsel değil siyasal nedenlerden ötürüdür. Amerikan kamu yönetiminin araştırma gündeminde yer alan bazı konuların, başka ülkelerdeki akademisyenlerin hiç ilgisini çekmemesi bu nedenle doğaldır. Örneğin, yönetimde etik üzerine çalışmanın yıldız konu haline geldiği 1960 sonları ve 1970 başlarında, bunun bir başka ülkede çalışma gündemi dışında olması o ülkede yönetim bilgisi bakımından bir “geri kalmışlık” göstergesi değildir. Ya da böyle bir durum, “dünyadaki tartışmalardan kopukluk” göstergesi olarak da değerlendirilemez. O tarihlerde Amerikan yöneticileri etik üzerine çalışmaya

dalmışlarsa, bunun nedeni Vietnam işgali ve Watergate Skandalı gibi “yerel” nitelikli sorunlara çözüm üretme gereğinden ibarettir.

“Amerikan amme idaresi incelemelerinin esas konusu mevcut idari müesseseler değil, mücerret tiplerdir. ...Amerikan amme idaresinin ele aldığı tipler, şüphesiz Amerikan tipleridir. Bu cihet yazarların bazıları tarafından açıkça belirtiliyor. Esasen başka türlü olmasına Amerika’da olsun başka memleketlerde olsun, yabancı idareler üzerinde mukayeseli incelemelerin mahdut oluşu karşısında maddeten imkan yoktur. Bu itibarla, Amerikan idare ilminin verilerinden ancak mukayeseli metotla faydalanmak icap eder.” (Balta: 2003: 40).

Herhangi bir toplumsal olguya ilişkin “evrensel” bilgiye, ancak tarihselliğin içinden erişilebilir. Yönetime ilişkin tüm kavramlar toplumdan topluma ve aynı toplumun farklı tarihsel zamanlarında farklılık gösterir. Ve bu olgunun, dünyanın hegemonik gücü haline gelmiş “en gelişmiş” toplumdaki değeri ile bu hegemonyanın peşinde sürüklenen bir ülkedeki değeri arasında fark yoktur. Her ikisi de araştırma bakımından aynı değere sahiptir.

Buna karşılık, her ikisinin de aynı özelliklere sahip olması beklenemez. Gelişmiş ülke gerçekliğinden üretilmiş bilginin, azgelişmiş bir ülkenin tarihsel gerçekliği bakımından da geçerli olması için hiçbir neden yoktur. Buradaki sorun, yaklaşım sorunudur. Gelişmiş toplumsal örneği açıklayan bilginin, bir zaman gelip geliştiğinde aynı onun gibi olacağı varsayılan azgelişmiş toplumsal gerçekliği “haydi haydi” açıklayacağı, modernleşme ideolojisinin varsayımdır. Bu varsayım, ikiyüz yıldan bu yana sürekli olarak yanlışlanmış, modernleşme ideolojisi en az üç kez iflas etmiştir. Bu ideolojinin ilk iflası, Birinci Dünya Savaşı sonrasında 1917 Sovyet ve 1923 Türk Devrimleriyle; ikinci iflası, İkinci Dünya Savaşı sonrasında dünyada bir sosyalist sistemin doğmasıyla ilan edilmiş; son iflas ise modernleşme ideolojisinin sahiplerince 1980’de açıklanmıştır.

1980’de, modernite çağının tekbiçimci ve merkezci ruhu, post-modernite çağının çokbiçimcilik ve yerelcilik açılımıyla kendi içinden inkar edilmiştir. Toplumsal olgunun tarihselliğini kabul ediş için bir fırsat olarak görülen bu açılım, çeyrek yüzyıl içinde bu kez “esnekliğin üstünlüğü”, “tekliği” vurgusuyla modernitenin ötesi (post’u) değil, yeni türü (neo’su) olduğunu açığa vurmuştur. Modernite, Weberci bürokratik örgütlenmeyi en ileri, en üstün, en ussal diye niteleyip amaç olarak işaret ederken, yeni modernite aynı nitelermeleri esneklik ve yerellik için kullanmaktadır. Bunun dışında arayış, örneğin bürokratik örgütlenmenin uygunluğunu savunmak, “eskiye takılıp kalmak” olarak kabul edilemez öneri kategorisine atılmaktadır.

En gelişmiş toplumda üretilip dünyaya aktılan bilgi, evrensel olanın değil yerelin bilgisidir. Ekonomik ve toplumsal örgütlenmenin ilkeleri ve modelleri, her toplumun kendi gerçekleri ve hedefleri üzerine kurulur. Türkiye’nin yönetim gerçekliği, evrensel bilgiye ulaşmak üzere hareket noktamızdır. Gerçekliğin araştırılması sonunda üreteceğimiz bilgiyi, toplumumuzun gelişimi için belirleyeceğimiz hedeflere göre kullanarak yaşamı dönüştürmeye talip olmamız gerekir. Bu, günümüze dek, büyük ölçüde gözardı ettiğimiz bir sorun kaynağıdır.

“Tarihsel olanı evrensel sayma tavrı. 1980’lerde ortaya çıkan kamu yönetimi değişimi karşısında kamu yönetimcilerin etkisiz, hatta seyirci kalmasına yol açmıştır.”

6.2. Siyaset ile yönetim ayrımı yapaydır.

Kamu yönetimi, Amerikan kaynaklarınca siyaset-yönetim ayrılığı tezi üzerine yükseltilmiştir. Weberci bürokratik örgütlenme için bu ayrımı özenle korumak, mümkün olduğunca derinleştirmek gerektiği inancı, disiplinindeki sönüşün bir başka nedenidir.

Gerçekte bu, modern devletin örgütlenmesinde bir evrensel ilke değil, tarihsel bir gereklilik olarak, sınırlı bir zaman ve belli bir yer için yapılmış tercihtir. Siyaset-yönetim ikiliği, 1800’lü yılların ikinci yarısında, ABD’de kamusal karar mekanizmalarını “spoil system” adı verilen kayırmacı yönetsel yapı sayesinde elinde bulunduran siyasal elitin

gücünü kırma hareketinin ifadesidir. 19. yüzyıl Amerika'sında toplumun yönetimi için anayasal-siyasal ilkeleri yeterli görenler, yönetsel kayırma sistemi sayesinde ayrıcalıklarını sürdüren mülk sahibi sınıf temsilcileridir. Başka bir deyişle, bu tartışmada, liberal-özgürlükçü Amerikan felsefesinin ardındaki tarihsel güç, dönemin ayrıcalıklı ve ayrıcalıklarını korumaya kararlı kesimleridir. Yönetim yapısını kayırma-himayeden kurtarmak, ABD'nin 93 yılını almış ve devlet başkanlarından birinin –Garfield- suikast yoluyla canına mal olmuştur. Bu başlangıç, ABD kapitalizminin büyük örgütlerin dünyası tekelci aşamaya geçişi ve dünyanın yönetimine aday oluşuyla birlikte güçlenmiştir.

Kamu yönetiminin inceleme konusu, Weber'in kitabına verdiği adı kavram gibi kullanarak söylersek, "ekonomik ve toplumsal örgütlenme"dir. Çağdaş toplumda bu örgütlenmenin merkezinde devlet vardır. Devlet, ekonomik ve toplumsal örgütlenmenin en üst birimidir; ama tek birimi değildir. Bu örgütlenme devletin merkezi ve yerel kurumlarının yanısıra meslek kurumlarıyla (çiftçi koruma, tarım işçileri ücretlerini belirleme gibi), yerel kurullarla, devlet kurumları kadar etkili "cemiyetler" (Kızılay, Türk Hava Kurumu gibi) ile donanmıştır. Kamu yönetiminin 19-20. yüzyıl tanımı, bu kesimleri topluma ait sayarak, devlet örgütlenmesi bakımından incelenemez sayar. Tanımın bu sınırlaması, kamu yönetimi incelemelerinin eksik ve bütünlükten yoksun kalmasına neden olmuştur. Ama günümüzde yol açacağı yoksunluk daha da büyük olacaktır. Çünkü, bu kurumların kamunun yönetiminde üstlendikleri rol ve edindikleri konum farklılaşmakta, kamu kudretinin kullanım biçimi üzerinde de değişikliklere yol açmaktadırlar.

Türkiye için 1950 doğumlu kamu yönetimi disiplini, inceleme konusunu "ekonomik ve toplumsal örgütlenme" olarak tanımlamadığı gibi devlet olarak da tanımlamamıştır. Devleti, siyaset ve yönetim parçaları bakımından ayırmıştır. Ayırma, kamu yöneticilere, siyasal olgular alanından başka devletin yasama kurumlaşmasına ilişkin konular ve yargı organının tümü yasaklanarak genişletilmiştir. Geriye kalan, devletin yürütme organıdır; ama bu organın "hükümet" bölümü de değil hükümetin

bağlısı "idare aygıtı" olmuştur. Sonuç, bazı kamu yönetimcilerin inceleme konularını "kamu kurumları" olarak tanımlamalarına yol açacak kadar daralma olmuştur.

Ekonomik ve toplumsal örgütlenme, devletin yürütme organına bağlı "idare aygıtı" olarak tanımlanmış bir çalışma alanında yürünerek kavranamaz. Herhangi bir kamu kurumunda ortaya çıkan sorun, kurumun içine bakılarak çözülemez. Öyle olduğu için, yönetim alanında çalışanlar davranışçı yaklaşımla sosyo-psikolojik dinamiklere; sistem yaklaşımıyla "parça ancak bütünden anlaşılır" itirazına; durumsalcı-kültürcü yaklaşımla örgüt-çevre ilişkisine doğru açılmışlardır. Ama tüm bu açılımlar, "devleti analize geri çağırma" sonucuna ulaşamamıştır.

Batı düşüncesinde "devleti analize geri çağırış", kuramsal açılım sonunda değil kapitalizm-sosyalizm savaşlarında ikincisinin yenilgisi sonrasında mümkün olmuştur. Ancak çağırışı yapan ne kamu yönetimi ne de siyaset bilimidir; çağırışı sahibi "kurumcu iktisat olarak adlandırılan neo-liberal iktisat okulu olmuştur.

Kamu yönetimi alanını siyaset bilgisinden, her ikisini iktisat alanından çekip almış bir kurgu, 1980'lerde ortaya çıkan "ekonomik ve toplumsal örgütlenmenin değişimi" karşısında elimize ne tür bir kavrama ve açıklama gücü vermiş olabilir?

Siyaset-yönetim ikiliği üzerine kurulan kamu yönetimi disiplini, araştırma alanında 1980'lerde yaşanmaya başlanan değişmeyi öngörme ve yönlendirme gücünden yoksun bir temeldir. Disiplinin "inme"li, "değersiz", "buharlaştırmış" hali, kendini tanımlayışından kaynaklanmaktadır.

"Kamu yönetimi alanı, ekonomik ve toplumsal örgütlenmeyi konu alan disiplin olarak, devleti incelemek üzere yeniden tanımlanmalıdır".

7. Disiplinlerin Yapılanması ile Lisans Programları Bakımından Durum

Yukarıda ileri sürülen görüşler, kamu yönetimi disiplininin araştırma içeriğine ve programına ilişkindir. Fakültelerde “kamu yönetimi bölümü” başlığı altında yürütülen programlar için ayrı bir değerlendirme yapmak gerekir.

Kamu Yönetimi bölümü ders programları, kendi alanını bir diğerine yasaklama eğilimi içindeki disiplinleri birlikte çalıştırmaktadır. Kamu yönetimi bölümüne giren öğrenci, dört yıllık öğrenim süresi boyunca (1) siyasal ve sosyal bilimler, (2) hukuk bilimleri, (3) yönetim bilimleri, (4) iktisat, (5) maliye, ve (6) tarih disiplinlerinden dersler almaktadır.

Bu yapı, aynı zamanda yönetsel gerçekliğin çok boyutlu “biçim”inin ifadeleridir. Ekonomik ve toplumsal örgütlenme yada yönetsel gerçeklik, karşımıza kural (hukuk), karar (kamu politikası), kurum (yapı ve değer), kültür (psikoloji-sosyoloji)... olarak farklı belirişlerle çıkmaktadır. Lisans programları, öğrenciye yönetsel gerçekliği hemen tüm belirişleriyle öğretme gücüne sahiptir.

Sorun, herbiri kendi için bir çember belirlemiş olan bu disiplinlerin, yönetsel gerçekliğin özünü açıklamak üzere birlikte harekete geçirilemeyişinde düğümlenmektedir.

Bu sorun, lisans öğretimi açısından “öğretimin amacını bir bütün olarak tanımlama” sorunu biçiminde ortaya çıkmaktadır. Öğrenci, “herşeyden biraz” öğrendiği, ama hiçbirşeyi tam öğrenmediği duygusu taşımaktadır. Eğer kamu yönetimi öğrencileri, bir zamanlar Mülkiye için olduğu gibi, mezun olduklarında devlet hizmetine kendi aralarında yarışarak doğrudan girme hakkına sahip olsalardı, büyük olasılıkla bu duyguyu taşımayacaklardı. Disipliner bütünlük boşluğu, mezuniyet sonrası iş yaşamının açıkça tanımlanmış olması nedeniyle hafiflemiş olacaktır. Öğrenci, devlet hizmetlerinde kariyer sisteminin çözülmesiyle birlikte böyle tekelci bir haktan ve bilgisini yaşamdaki karşılığıyla tanıma olanağından yoksundur.

Kamu yönetimi öğretimini iyileştirmenin çıkış noktası, bu bölümde öğrenciye neyin bilgisini verdiğimiz konusunda açık bir fikre varmaktır. Ders programlarına ancak bundan sonra müdahale edilmelidir.

“Kamu yönetimi, ekonomik ve toplumsal örgütlenmenin; toplum yönetiminin bilgisidir. Kamu yönetimi öğrencisinin göreceği her ders, bu bütünün bir parçasını keşfetmesine hizmet etmelidir”.

Sonuç

Ekonomik ve toplumsal örgütlenme, biçimi ister devlet ister başka bir şey olsun, insan toplumlarının vazgeçemeyecekleri bir eylem alanıdır. Bu alanın bilgisi yüksek değerlidir. İçinde bulunduğumuz tarihsel koşullarda piyasaya terk edilemeyeceği gibi, ulus-üstü ya da yabancı hiçbir odağın emrine verilmemelidir. Bu alanın bilgisi, özü bakımından siyasaldır. Her teknik görüntü, yüksek toplumsal çıkarla doğrudan ilişkilidir. Akademik kaynakları özerkleştirip, ülkenin özgün yönetim bilgisini üretmek ve evrensel bilgiye katkıda bulunmak amacıyla çalışmaya başlamak gerekir.

Kaynakça

- Aykaç, B. Ş. Durgun, H.Yayman (ed.) (2003), *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, Ankara: Yargı Kitabevi.
- Balta, T. B. (2003), “İdare İlimi Sahasındaki İncelemeler”, B. Aykaç, Ş. Durgun, H.Yayman (ed.) (2003), *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, Ankara: Yargı Kitabevi, 35-45.
- Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı (2004), *Kamu Personeli (III.Dönem)*, Nisan-Haziran 2004, Ankara: DPB.
- Emre, C. (1998), “Yönetim Bilimi”, *Cumhuriyet Dönemi Türkiye’de Bilim-Sosyal Bilimler*, Ankara: TUBA, 35-54.
- Güler, B. A. (1994), “Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi”, *Anne İdaresi Dergisi*, 27(4), 3-19.

Güler, B. A. (2004), "Kamu Yönetimi Reformu: Toplumsal Eşitsizlik ve Yönetim", *Türk Ekonomi Kurumu 2 Nisan 2004 Sempozyum Bildirisi*, <http://politics.ankara.edu.tr/~bguler/ekonomi.pdf>

Güzelsarı, S. (2000), *1990 Sonrasında Anglo-Sakson ve Kıta Avrupası Devletlerinde Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar*, (yayımlanmamış yüksek lisans tezi), Hacettepe Üniversitesi, Ankara.

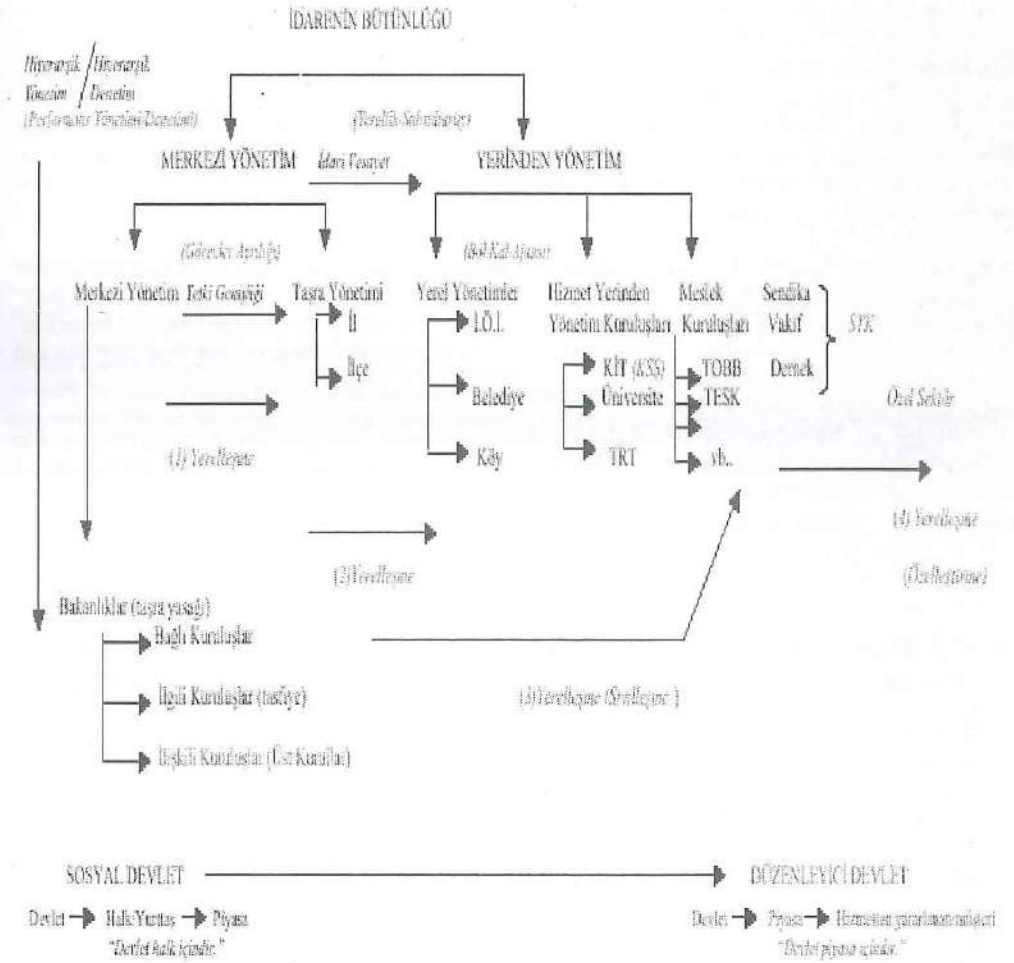
Öktem, K. ve U. Ömürganülşen (ed.) (2004), *Kamu Yönetimi: Gelişimi ve Güncel Sorunları*, Ankara: İmaj Yayınevi.

Şaylan, G. (1978), "Yönetim Biliminin Evrenselliği ile İlgili Bazı Düşünceler", *Amme İdaresi Dergisi*, 11(2), 3-15.

TODAİE (1995), *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri*, 2 Cilt, Ankara: TODAİE.

Üstüner, Y. (1995), "Kamu Yönetimi Disiplininde Kimlik Sorunsalı", *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri*, C. I, Ankara: TODAİE, 59-69.

TÜRKİYE KAMU YÖNETİMİ ve DEĞİŞİM



* Benlik şeması: Kamu Yönetimi Genel Kavramı ve diğer reform tasarıları ile mevcut yönetim sisteminde yapısal değişimi anlatmaktadır.

HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ HASTANELERİNDE TOPLAM KALİTE ve PERFORMANS YÖNETİMİ UYGULAMALARI

Tunçalp ÖZGEN

(Prof. Dr., Hacettepe Üniversitesi Rektörü)

Kalite nedir? Amerikan Standartlar Enstitüsü'nün 1987 deki tanımına göre, "kalite bir ürün veya hizmetin belirlenmiş ihtiyaçları tatmin etme kabiliyeti taşıyan özelliklerinin bütünüdür." Bu karışık tanımları biraz daha basitleştirebiliriz. Kalite, müşterinin beklentilerine uygunluğu ifade eder. Toplam kalite yönetimi (TKY) ise bir felsefe, yani kalite tanımını zaman içinde kalıcı kılan bir felsefi anlayıştır. Bir ürünün başlangıcından - üretilmesinden- hizmetin sunulmasına, depolanmasına ve de sonuçta denetlenmesine kadar devam eden sürecin tümü ve bu sürecin sürekli ve kalıcı kılınmasıdır. En önemli tarafı, devam ediciliği sağlayan bir yöntem olmasıdır. TKY, pek çok yabancı ülkede artık standart olarak uygulanan bir yöntemdir. ABD'de, 1940'lardan beri gelen bir yöntem, Avrupa'da 1999 tarihli Polonya Deklarasyonu'nda yerini bulmuştur. Polonya Deklarasyonu'nda "ülkeler arasındaki sınırların kaldırıldığı bir Avrupa'da kalite güvencesinin sağlanması zorunlu hale gelmiştir" diye bir madde yer almaktadır. Bunun anlamı şudur: Avrupa ülkelerinin tümünde, ürün ne olursa olsun, eğitimin de sonuçta bir ürün ortaya çıkarttığını unutmayalım, kalitesi aynı olmalıdır. Kalitenin çeşitli yönleri vardır: Kalitenin değerlendirilmesi, kalitenin güvencesi, kalitenin kontrolü vb.. Planlı ve kademeli olarak yapılacak değişiklikleri bir liderin öncülüğünde gerçekleştirilmesi gerekir. TKY, ancak, liderin öncülüğünde yol göstericiliğinde ve inancında ortaya çıkabilir. Liderin önce kendisi bu sisteme inanmalı; sonra kurumunu inandırmalıdır. Ancak, kendisi de bu ekibin sadece parçalarından biri, üyelerinden biri olmalıdır. TKY de liderin görevi, klasik bir yönetici olmamak, bürokratik, hiyerarşik düşünce biçimlerini aşmak ve herkesin üzerinde bir baskı hissetmeden rahatça kendi düşüncelerini

söyleyebileceği, sorgulayabileceği ortamı yaratmaktır. Liderin temel görevi budur. Lider, toplumu popülist davranmadan ileri götürmek için zorlayan kişidir. Ama, bunun da bir ölçüsü vardır. Lider olarak herkesi memnun etmeye kalkışamaz; bu mümkün de değildir. Ancak bütün toplumu karşısına alan bir liderlik de yapılamaz. Yani lider, toplumun nabzını iyi tutan, ölçüyü kaçırmayan ipi koparmadan geren kişidir.

ABD Devlet Başkanı Roosevelt'in 22 Haziran 1944'de imzaladığı "Hizmet Yönetimi Uyum Yasası" (Service Management Adjustment Act) bir kurumda çalışan kişilere o kurumun daha iyiye götürülmesi için fikirlerini söyleme özgürlüğünü vermektedir. İşte, TKY'nin temelinde de bu yatmaktadır. Bu tebliğde, Hacettepe Üniversitesi Hastaneleri'nde TKY adına yapılanlar kısaca ele alınacaktır. Bu uzun süren bir çalışma ve uygulamanın bir sonucudur. Hacettepe Üniversitesi'nin en üst yöneticisi olarak, sizlere, bu sürecin sadece başlangıç ve sonucunu sunabileceğim.

Hacettepe Üniversitesi Hastaneleri, bir bütün olarak, üniversite hastanesidir ve hem bir devlet hastanesinden hem de bir özel hastaneden farklıdır. En önemli özelliği bir eğitim yeri olmasıdır. Temel hedefi tıp eğitimi yapmaktır. Üniversite hastanesinin ikinci hedefi araştırma, üçüncüsü de bu işlemi yaparken ortaya çıkan sağlık hizmetidir. Bu hastanelerde TKY'nin amacı, kaynakları nasıl rasyonel dağıtacağımız, eğitim öğretim ve araştırma kalitesini nasıl artıracacağımız, topluma nasıl daha iyi bir sağlık hizmeti vereceğimize, Amaca ulaşmak için de bu paydaşları ve buradaki grupları iyi tanımlamak gereklidir.

Paydaşlara bakıldığında, bir tarafta öğrenci ve toplum vardır. Bunlar hizmet alanlardır. Diğer tarafta hizmet verenler öğretim üyesi ve personel yer almış durumdadır. Hepsinin ortasında olan ise bu işi yürütecek yönetimdir. Herkesin beklentisi farklıdır. Bu analizi iyi yapmak lazımdır.

1) "Öğrenci", öğrenci olarak bir defa buraya sınavsız girsin istiyor. İyi eğitim almak istiyor. Hastanelerde iyi eğitim almak demek, hastaya ameliyat yapmak, hastaya enjeksiyon yapmak demektir. Bu da tabii başka bir grubun beklentileri ile çelişiyor.

Öğrenci, sınıfını kolay geçmek istiyor, barınma, beslenme istiyor. Öğrenci olarak rekreasyon imkanlarını istiyor. Okuduğu kurumun toplumda yücelmiş ve çok saygın bir kurum olmasını istiyor. Öğrencinin özelliği çok dinamik olması bir grup olmasıdır.

2) “Toplum” ne bekliyor? İyi bir sağlık hizmeti almak istiyor. Ancak, bunu doğrudan almak istiyor. Yani öğrenci-asistan vasıtasıyla değil. Üniversitede “Hoca” olan doğrudan hizmet istiyor. Bu hizmet en iyisi olsun istiyor. Ama ücretsiz olmasını bekliyor. Son teknolojinin kendisinde kullanılmasını istiyor. İyi bir davranış görmek istiyor. Toplumun özelliği ise, alışkanlıklarına bağlı, alışkanlıklarının kolay kolay bırakamayan bir toplum olmasıdır.

3) “Öğretim üyesi” ise genellikle yorgun. Genellikle “Ben profesör oldum, yeter artık hala ben mi çalışacağım” diyor. Yüksek gelir düzeyi istiyor. “Bu kadar yıl çalıştım, profesör oldum, hala doğru dürüst maaşım yok” diyor. En yeni mesleki donanıma sahip olmak istiyor, akademik olarak özgürlük istiyor. O da, kurum kimliği yücelsin, çalıştığı kurumla herkes iftihar etsin istiyor. Öğretim üyesinin özelliği sabırsız olmasıdır.

4) “Personel”, çalışan ne bekliyor? O da, az emek verip çok kazanmak istiyor. Kurumdan ücretsiz hizmet almak istiyor. Kıdemi arttıkça daha az çalışmak istiyor. Personelin özelliği, yönetilmesi daha kolay olan bir grup olmasıdır.

5) “Yönetim” ne bekliyor? Yönetim en çok gelir kazanmak istiyor. Çok para gelsin ama en az para çıksın istiyor. Disiplin istiyor, yani, söylediği her şey kabul edilsin, tartışılmasın istiyor. Tartışmak, genellikle, yönetimin işine gelmiyor. Kurum kimliği yücelsin istiyor, kurumuna son teknolojiyi getirmek istiyor. Yönetimin çok önemli bir dezavantajı da var: kanunların devlet kurumlarının önüne koyduğu engeller.

İşte bütün bu grupların ortak hedefi: “Kurum kimliği yücelecek, en iyi verilecek, gelir artacak, müşteri memnun kalacak, son teknoloji temin edilecek”. Bu hedefe nasıl ulaşacağız? Bu hedefe, bütün bu gruplar nasıl motive olacak? Bunu yapmak için herkes çalışacak. Çalışanla çalışmayanın ayrılması gerekecek. Bunu yapmanın yolu da, kurumu

TKY eğitimine sokulması ve özendirilmesi. Bu işi yapmak için ölçmek gerekli; ölçmek içinde otomasyona geçirmek lazım; bilgisayar kayıtlarına her şeyin girmesi lazım; TKY uygulaması yapılması lazım. Yani performans analizi yapmak lazım. Kişilerin yaptığı katkının ölçülmesi lazım. Sözle değil, objektif kriterlerle kayıtlara girilecek ve bunun sonuçlarına göre her bir kişinin maaşı artacak ya da azalacak.

Hacettepe Hastanesi'nin güçlü ve zayıf yönlerini ortaya koyarak işe başladık. Çünkü, zayıf ve güçlü yanlarını iyi bilirsek, mücadeleye hazırız demektir. Bu güçlü ve zayıf yönlerimizi hastanede her seviyede çalışanları takımlar halinde çalıştırarak onlara tespit ettirdik. Bunların ayrıntısına girmiyorum. “Hacettepe adı bizim güçlü yanımız”. Ancak, 1999 yılında, binalarımız eskimişti, görünüm fena idi ve bu bizim zayıf yanımızdı. O zaman güçlü yönlerini koruyacağız, zayıf yönlerini ise güçlü hale getireceğiz, eksikliği tamamlayacağız. Strateji buydu. Önümüzdeki fırsatlar nelerdi 1999 da? Türkiye ekonomik bir krize girmişti. Devlet hastanelerinden veya üniversite hastanelerinden özel hastanelere kaymış olan hastalar ekonomik zorluklar nedeniyle tekrar üniversite hastanelerine yönelmişti. Bu bir fırsattı. Ancak, tehdit de vardı. Rakip gittikçe artıyordu. Üniversite hastanelerinin kalitesi düşmüştü. İşte bu durumda çalışmalar başladı. Olmazsa olmaz tıbbi performans ölçütleri, ölüm oranları, enfeksiyon oranları, bütün bunlar tespit edilerek herkesin katılımıyla çalışmaya başlandı. Bütün bu işlerin temelinde birey vardır. Çünkü kurumların değeri, kurumlarındaki bireyin değerine ve işlevine bağlıdır. O bireyleri siz belirli bir seviyeye getiremezseniz onların işe katılımını temin edemezsiniz, hiçbir şey yapamazsınız. İşte üniversitenin zorluğu da burada başlamaktadır. Üniversitede kural belirli olmuyor, devlet üniversitesinde ise hiç olmuyor. Çünkü yöneticinin kanuni yetkisi zannedilenin aksine çok kısıtlıdır. Öğretim üyesine bir şey yapamazsınız. Aksi takdirde, öğretim üyeleri rektörü seçtiği için bir sonraki seçimi kazanamazsınız. İşin birden çok boyutu vardır. Herşeyden önce, inandırıcı olacaksınız. Bunun için değerlendirme işlemlerinizi doğru, adil, herkese açık yapmak zorundasınız. Performans göstergeleri doğru olacak; öz değerlendirme raporları oluşacak; her bir birim kendi öz değerlendirmesini dışarıdan birine yaptırmak yerine kendi yapacak; kendi kendilerini tenkit edecekler; ayrıca, dışarıdan uzmanlar da her bir birimi dışarıdan inceleyip tenkit edecekler. İşte, bu iç denetimi yaparken şeffaf olacağız, adil olacağız.

Burada bir faktörü gözden kaçırmamak gerekmektedir: Üniversite hastanelerinin finansman kaynakları. Burada, döner sermayenin kazandığı parayı değil, temel yatırım parası olarak bizlerin ödediği vergilerdir. Bu sebeple, bizim üniversite olarak yaptığımız çalışmaların tümünden toplumun haberdar olması gerekir. Toplumdan gizli olarak bu işi yapamazsınız. Bu işi yaparken sonuçları nasıl ölçeceğiz? Kurum kimliği yüceliyor mu yücelmiyor mu? Bunu basından takip etmek mümkün. Gazetelerde çıkan lehimize aleyhimize haberler nedir? En iyi hizmeti veriyor muyuz, vermiyor muyuz? Toplumdan, öğrenciden, mezundan geri dönüşüm alınacak. Gelir artışı, gelir gider analizlerini yapılacak. Müşteri memnuniyeti için hastanede yatan kişilere, poliklinikte olan kişilere anket dağıtılacak.

1999 yılında Hacettepe Üniversitesi Hastaneleri'nin durumunu tespit ettikten sonra, TKY eğitimine başladık. Toplam döner sermaye gelirimiz 24 trilyon TL'ydı. 1999 yılında Hacettepe, imajı kirlenmeye, biraz çökmeye başlamış bir kurum görüntüsü veriyordu. Giderlerdeki çokluğun sebeplerinden birisi ise israfın çokluğu. Çalışanların doğrudan cebini etkilemiyorsa çalışanlar kurumu korumaz. Ancak, sarf ettiği hesap ediliyorsa ve sonuçta ay sonunda her bir birimin getirdiği ve götürdüğü hesap edilip de bilanço negatif olduğu zaman maaşlarını, tabii ki devlet maaşı değil döner sermaye maaşı, alamıyorlarsa, o zaman kişiler bu israfı, bu masrafı kısımaya başlarlar. Temel prensip buradan çıkıyor. Aynı zamanda, Üniversitede denetimsizlik de vardı. Yani kimsenin kimseye hesap sorduğu yoktu. Onun için sarf edilen her şeyi, otomasyona yüklemeye başladık. Alınmayan ücretlerin alınması gerçekleşti. Ödemeler Emekli Sandığı tarafından yapılacak ise 30 saniyede Emekli Sandığı evrakına kayıt düşülmesi sağlandı. Sistem öyle ayarlandı ki, hastanın makbuz numarası veya Emekli Sandığı sevk kağıdı bilgisayara girmeden bilgisayar röntgen makinesine elektrik vermemeye başladı. Böylece, kaçaklar önlendi.

Bir hastanın faturasını ortalama olarak 1,5 sene sonra yolluyorduk. Alacağımız parayı 1,5 sene sonra aldığımızı, o yıllardaki değer kaybımızı düşünebiliyor musunuz? Bugün hasta taburcu olduğu gün, akşam özel bir ekip tarafından fatura kontrol ediliyor;

ertesini sabah postalanıyor; tahsilatı gene özel bir ekip yürütüyor. Kaybı bu şekilde denetime aldık. Kişisel performansa göre maaş ödemeye başladık. Tabii ki bu bir ısrar konusu. İşte, dört senenin sonunda ulaştığımız rakam 160 milyon dolar (8 katrilyon TL.). 20 milyon dolardan 160 milyon dolara. Tabii ki, bu para kişilere ve kuruma geri döndü. Maaş olarak döndü, oturdukları oda olarak, kullandıkları alet olarak, araştırma fonu olarak. Sadece onlara değil, üniversitenin tümüne döndü. O zaman, büyük oranda, desteği de arkanıza alıyorsunuz.

İşte bu sistemi, Ocak 2004'den itibaren tüm üniversitede uygulamaya başladık. Şu anda, bütün fakültelerin, bölümlerin ve ana bilim dallarının temsilcileri grup grup TKY eğitimine gidiyorlar. SWOT analizlerine kendi birimlerinde başlıyorlar. Sonuçta, devletin her alanda ne kadar mezuna ihtiyacı var? Üniversite her bir birim kaç tane öğrenci alacak? Ona göre hoca ihtiyacını, oda sayısını, kitap ve yemek miktarını, her şeyi bu stratejik planlamaya döküyoruz. Bunun içine, tabii ki, öğretim üyelerinin hesap verilebilirliği de giriyor. Yani ben öğretim üyesi olarak kaç saat ders veriyorum? Ne katkıda bulunuyorum? Teorik ve pratik olarak verilen derslerle ilgili olarak öğrenci değerlendirme formları mecburi olarak doldurulup, geriye gelmelidir. Bunların devletin üniversitesinde yapılması kolay değildir. Bizde hala yönetime bir itimsizlik vardır. Acaba yönetim bana bir şey yapar mı korkusu vardır. Onun için kişisel bazda değerlendirip, kişisel olarak hataları düzeltelim. Alışkanlık meydana geldikten sonra sistemi açabilirsiniz. Artık tüm öğretim üyeleri için farklı bir maaş sistemine girmemiz gerekir. Öğretim üyeleri kişisel katkıları oranında, üniversiteye katkıları oranında bir maaş almalıdırlar. Bu sistemin oturması zaman alacaktır. Çünkü, bunu yaparken biz bir felsefeye dayanıyoruz ve diyoruz ki; bizler kamu kuruluşuyuz, ve çalışanlar olarak devlette çalışıyoruz. Halkın hizmetinde olduğumuzu unutmamalıyız. Bizim temel felsefemiz buna dayanmaktadır.

TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİ ÖĞRETİMİNİN YÜKSEK LİSANS VE DOKTORA DÜZEYİNDE İNCELENMESİ

Doğan Nadi LEBLEBİCİ

(Doç.Dr., Hacettepe Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü)

Giriş

Kamu yönetiminin akademik bir disiplin olarak ortaya çıkışından bugüne kadar alanın birbirinden farklı üç perspektife göre değerlendirildiğini görmekteyiz. Bunlar sırasıyla, “hukuk,” “siyaset bilimi” ve “yönetim bilimleri” olarak ifade edilebilir. Bu perspektifler dönemsel olarak kamu yönetiminin hakim paradigmasının da belirleyicisi olmuşlardır.

Modern anlamda kamu yönetiminin doğuşunu ulus devletlerin ortaya çıkışına paralel bir tarihe ya da diğer bir ifadeyle 15. ve 16. yüzyıllara dayandırmak mümkündür (Vocino ve Rabin, 1981: 421-422). Bu tarihten itibaren, Kıta Avrupa’sında gelişimini sürdüren kamu yönetimi bir “hukuk” sorunu olarak görülmüş ve algılanmıştır. Bugün de, kamu yönetimini bu yaklaşımla ele alan ve bir hukuk sorunu olarak gören ülkeler vardır (Caiden, 1982: 30-31; Ergun ve Polatoğlu, 1988: 10).

Kamu yönetimini bir hukuk sorunu olarak görmek, dolaylı olarak, anayasa hukukunun tartışma çerçevesi içinde, devleti oluşturan temel güçlerle, diğer bir ifadeyle yasama, yürütme ve yargı güçleri ile bu güçlerin birbirleriyle olan ilişkilerinin incelenmesini gerektirmektedir. Bunu yapmak, kamu yönetimini, bir anlamda, siyaset biliminin çalışma alanı içerisinde değerlendirmeyi gerektirmektedir. Bu nedenle, kamu

yönetimi 19. yüzyıl sonları ve 20. yüzyıl başlarında bir “siyaset” sorunu olarak görülmüştür (Ergun ve Polatoğlu, 1988: 11).

Kamu yönetiminin siyaset bilimi dışında bir disiplin olması arayışının tarihi Woodrow Wilson’un (1887) yazdığı “İdarenin İncelenmesi” isimli makaleye dayandırılmaktadır. Bürokratik uygulamayı esas alan Wilson, kamu yönetiminin siyasetin dışında bir konu olduğunu, kamu örgütlerinin yönetim sorunlarının siyasi sorunlar olmadığını ileri sürmüştür. Wilson’a göre, siyaset yönetimin görevlerini belirler, ancak yönetimin iç işleyişine müdahale etmemelidir ve bu yönde bir kamu yönetimi biliminin de gelişmesi gereklidir. Wilson’dan sonra Columbia Üniversitesi’nde idare hukuku profesörü olan Frank Goodnow (1900), Wilson’un hipotezini daha ileriye götürerek kuramsal anlamda da siyaset bilimi ve kamu yönetimini farklı disiplinler olarak ele almış; siyasetin, ürettiği politikaların yürütülmesiyle uğraşmaması gerektiğini vurgulamıştır (Caiden, 1982: 33-34). Böylece, kamu yönetimi 20. yüzyılın eşiğinden itibaren bir “yönetim” sorunu olarak kabul görmeye başlanmıştır.

Kamu yönetimine egemen olan bu üç perspektif (hukuk perspektifi, siyaset perspektifi ve yönetim perspektifi) zaman içerisinde birbirlerine karşı üstünlük mücadelesi vermişlerdir. Bu mücadelede, evrensel anlamda, hukuk perspektifi zayıflamış; asıl mücadele siyaset ve yönetim arasında süre gelmiştir. 20. yüzyılın eşiğinden itibaren, özellikle II. Dünya Savaşı’nı takip eden yıllarda Amerikan kamu yönetimi anlayışının da etkisiyle 1960’lı yılların başına kadar güçlenerek kabul gören perspektif yönetim perspektifi olmuştur (Leblebici, 2004). Ancak, II. Dünya Savaşı’nı takip eden yıllarda Amerikan kamu yönetimine karşı artan eleştiriler 1960’lı yılların başından itibaren yeni arayışları gündeme getirmiştir (Vocino ve Rabin, 1981: 29-31).

Waldo’nun çabalarıyla, 1968 yılında, Syracuse Üniversitesi’nin Minnowbrook Konferans Merkezi’nde kamu yönetimi alanında çalışan akademisyenler ve kamu yöneticilerinin katıldığı Konferansta kamu yönetimine yönelik eleştiriler ve katkılar “Yeni Kamu Yönetimi” (New Public Administration) akımının doğmasıyla sonuçlanmıştır. (Vocino ve Rabin, 1981: 34-35). Kamu yönetiminin demokratik eksende

ele alınması, vatandaş taleplerine önem verilmesi, sosyal eşitlik sağlanması gibi önerileriyle bu yaklaşım, kamu yönetimini siyaset perspektifine yerleştirmiştir (Leblebici, 2004)

1970'li yılların ortasından 1980'lere uzanan dönemde devletlerin karşı karşıya buldukları mali ve yönetsel sorunlar, kamu yönetiminde verimlilik anlayışının gelişmesine neden olmuş, kamu yönetiminde verimliliği artırmak için özel sektörün işletmecilik tekniklerinin kullanılabilmesi tezi ileri sürülmeye başlanmıştır. Bu akım 1980'li yılların ikinci yarısında "Yeni Kamu İşletmeciliği" anlayışının (the New Public Management) doğmasıyla sonuçlanmıştır (Ömürgönülşen, 1999 ve 2003). Böylece, kamu yönetimi tekrar yönetim perspektifinde ele alınmaya başlanmıştır.

Küreselleşme ve demokratikleşme söylemlerinin ağırlıklı olarak öne çıktığı 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren, kamu yönetiminin "yönetişim" (governance) kavramı çerçevesinde ele alınmaya başlamasıyla birlikte kamu yönetimine yeniden siyaset perspektifi damgasını vurmuştur (Leblebici, 2004). Gelişme çizgisine bakıldığında, bunun perspektifler arasındaki son mücadele olmadığını söylemek mümkündür.

Söz konusu üç perspektif az ya da çok kamu yönetiminin "kimlik arayışı" tartışmasındaki yerlerini korurken, kamu yönetimi "yerel yönetimler," "kentleşme" ve "çevre" gibi kavramların öne çıkmasıyla günümüzde yeni boyutlar da kazanmaktadır. Akademik anlamda, kamu yönetimi bölümleri artık bu adlar altında yüksek lisans ve doktora programları açmaya başlamıştır. Ancak, yerel yönetimler, kentleşme, çevre gibi kavramların kamu yönetimine yeni perspektifler getirmediğini, sadece kamu yönetiminin doğasında var olan bazı uygulama alanlarını öne çıkardığını söylemek daha doğru olur.

Hangi perspektiften veya hangi boyutta ele alınırsa alınsın bir alanın bilimsel disiplin olarak tanınması, onun "araştırma" bağlamında kendisine özgü bilimsel yöntem ve teknikler geliştirmesi ya da var olan ve kabul görmüş bilimsel yöntem ve teknikleri kullanıyor olmasına bağlıdır. Diğer bir ifadeyle, belirli bir akademik disiplinin sahip olduğu bilgi birikimini bilimsel yöntem ve tekniklerle elde etmiş olması gerekir. Bu

konuda kamu yönetiminin "kimlik arayışına" yeni bir tartışma boyutu getirecek bir sorununun olmadığını söyleyebiliriz. Yine de, kamu yönetiminin daha önce sözü edilen üç perspektifin dışında, her üç perspektifin önermelerini de içerecek bağımsız kuram oluşturma konusunda sorundan azade olduğu söylenemez. Diğer bir ifadeyle, kamu yönetiminin kuram oluşturma anlamında yöntemsel sorunları vardır. Buna rağmen günümüzde, kamu yönetimi dünyanın çeşitli ülkelerinde bağımsız bir akademik disiplin olarak varlığını sürdürmeye devam etmekte ve üniversite düzeyinde bağımsız lisans, yüksek lisans ve doktora programlarıyla belirli bir öğretilere sahip alan olma özelliğini sürdürmektedir.

Kamu Yönetimi Öğretimi

Kamu yönetiminin 20. yüzyılın eşiğinden itibaren, "kimlik arayışı" tartışmalarını da beraberinde sürükleyerek, giderek bağımsız bir disiplin haline gelmesi bağımsız bir kamu yönetimi öğretimini gündeme taşımıştır. Kamu yönetimi öğretimi başlangıçta mesleki bir anlayışla sadece kamu hizmetinin ihtiyaç duyduğu eğitilmiş işgücünün yetiştirilmesine katkı sağlamayı amaçlamıştır. Dolayısıyla, başlangıçta, kamu yönetimi öğretiminin mesleki bir anlayış içerisinde ele alındığı söylenebilir. Ancak, kamu yönetiminin mesleki bir anlayışla ele alınarak, buna göre akademik ve kuramsal bir çerçeve oluşturmanın zorlukları vardır (Leblebici, 2004). Bunun tersi de doğru görünmektedir.

Bununla beraber, kamu hizmetinde görev alanların, kamu yönetiminin uygulamada gerektirdiği belirli bilgi birikimine sahip olması ihtiyacı her modern devletin karşı karşıya kaldığı bir ihtiyaç gibi görünmektedir. Bu ihtiyacın karşılanmasına dönük olarak, kamu hizmetinde görev alacakların önceden kamu yönetimi konusunda eğitilmesi düşüncesi yanlış değildir. Ancak, bu düşünce "seçkinci" (elitist) bir yaklaşımın ürünüdür ve bürokraside görev alacak kimselerin seçilmesi ve eğitimini esas alır. Kıta Avrupası'nda bu düşünceyi hayata geçiren ülkeler vardır ve bunlardan birisi Fransa'dır. Bugün konumu zayıflamış da olsa, Fransa'da 1848'de kurulan ENA (Ecole Nationale d'Administration) 20. yüzyılın özellikle ilk yarısında idari elitlerin yetiştirilmesi amacıyla hizmet etmiştir. Ancak, bu elitist yaklaşımın karşısında olan argümanlar kamu hizmetinin herkes

tarafından yerine getirilebilecek bir görev olduğunu, özel bir eğitime gerek olmadığını ileri sürmektedir (Osborne, 1983). Bugün için, akademik anlamda kamu yönetimi programlarının sadece kamu hizmetinde görev alacakların eğitimi ile ilgilendiklerini iddia etmek zordur. Diğer taraftan, bu tür akademik programların yanında, söz konusu “idari elit yetiştirme” amacına yönelik Fransa’daki ENA (Gazier, 1977) benzeri kamu yönetimi eğitim programlarının geçmişten günümüze var oldukları da söylenebilir (Leblebici, 2004).

Türkiye’de de tam olarak değilse de, benzeri amaçlarla Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) kurulmuştur. Ancak kuruluşundan günümüze hiç bir dönemde ENA’nın Fransa’da “idari elit yetiştirmede” sahip olduğu kuvvetli konuma gelememiştir. Bazen, çeşitli platformlarda TODAİE’nin rolünün daha da etkinleştirilerek TODAİE eğitim programlarından mezun olmanın kamu yöneticisi olmak için bir ön koşul haline getirilmesi istekleri gündeme getirilmiştir. Bununla beraber, liberasyon politikalarının giderek öne çıkması karşısında böylesine seçkin bir anlayışın hayata geçirilmesi imkanı ortadan kalkmaktadır (Leblebici, 2004).

Modern anlamda kamu yönetimi öğretilerinde, ilk akademik programlar ve kitaplar Amerika Birleşik Devletleri (ABD)’nde 1920’lerin sonunda ortaya çıkmış; 1934 yılına gelindiğinde 30-40 üniversitenin eğitim programında yer almıştır. ABD’de 1970’lerin sonuna doğru yüksek öğretimde 200 civarında olan kamu yönetimi programları (Vocino ve Rabin, 1981: 27) bugün 200’ün üzerindedir¹.

ABD’de yüksek öğretimde ilk kamu yönetimi programları siyaset bilimi programları içerisinde yer almıştır. 1924’de Syracuse Üniversitesi’nde profesyonel anlamdaki ilk kamu yönetimi programı “Maxwell School of Citizenship and Public Affairs” adı altında kurulmuştur. 1929’da Southern California Üniversitesi’nde tamamen alana dönük ilk program açılmıştır. Kamu yönetimi programlarından mezun olanlar,

¹ Bugün itibarıyla, NASPAA’ya (National Association of Schools of Public Affairs and Administration) üye, lisans ve kamu yönetimi alanında lisansüstü eğitim veren 246 program bulunmaktadır. Bkz. <http://www.naspaa.org>

önemli ölçüde kamu hizmetinde görev almış ve “Yeni Düzen” (New Deal)² hareketinin başarısı yönünde önemli katkılar sağlamışlardır (Nigro ve Nigro, 1984: 12-14).

Günümüzde, kamu yönetimi öğretimi, çeşitli ülkelerde, kamu işleri (public affairs), kamu politikaları ve yönetimi (public policy and administration), kamu işletmeciliği (public management) gibi farklı adlar altında açılan programlarda sürdürülmektedir. Ayrıca, bazı kamu yönetimi programlarının, kamu yönetiminin siyaset bilimi ile ilişkisini öne çıkaran perspektifin etkisi altında, siyaset bilimi ve kamu yönetimi (political science and public administration) adı altında yürütüldüğünü söyleyebiliriz (Leblebici, 2004).

Türkiye’de kamu yönetimi alanında ilk akademik çalışmaların ve araştırmaların 1950’li yıllarda Siyasal Bilgiler Fakültesi’nde (SBF) başladığı söylenebilir (Cem, 1976). SBF, 1859 yılında Batılılaşma ve yenileşme hareketlerinin etkisiyle çağdaş yönetici gereksinimi karşılamak amacıyla “Mülkiye Mektebi” adı altında kurulmuştur. Türkiye’de kamu yönetimi öğretimi, uzun süre Kıta Avrupası’nın hukuka ağırlık veren yaklaşımının etkisi altında kalmış, kamu yönetimi uzun yıllar bir hukuk sorunu olarak incelenmiş ve öğretilmiştir (Ergun ve Polatoğlu, 1988: 14).

1950’ler başka önemli bir kurumun doğuşuna tanıklık etmiştir. 1951 tarihinde Birleşmiş Milletler Teşkilatı ile Türk Hükümeti arasında imzalanan teknik yardım anlaşması ile TODAİE kurulması kararlaştırılmıştır. Enstitü 1953 yılında çalışmalarına başlamıştır. Enstitü’nün kuruluş amaçları arasında, kamu yönetimi öğretiminin geliştirilmesi, yönetim sorunları üzerinde araştırmalar yapılması ve araştırmaların özendirilip desteklenmesi, yönetim sorunlarına çözüm getirilmesi konusunda bilgi alışverişinin sağlanması yer almaktaydı. Enstitü’nün kuruluş yıllarında bazı akademisyenler ABD’ye kamu yönetimi eğitimi almak üzere gönderilmişler, alanın uzmanı bazı kişiler de Türkiye’ye davet edilmişlerdir. Enstitü’nün ilk dönem çalışmaları içerisinde, kamu yönetimi alanındaki pek çok yazının Türkçeye tercüme edilmesi de bulunmaktadır. Enstitü kurulduğu tarihten bugüne kadar, çok sayıda bürokrata yüksek

² ABD Başkanı Franklin D. Roosevelt tarafından 1930’ların başındaki Başkanlık Seçimleri öncesinde ortaya atılan ve Roosevelt’in Başkanlığı döneminde uygulanan ekonomik iyileştirmeye dönük kamu politikalarına verilen ad.

lisans düzeyinde kamu yönetimi eğitimi imkanı sağlamıştır (Mihçioğlu, 1988). Anlaşılacağı üzere, TODAİE, Türkiye’de çağdaş anlamda kamu yönetimi öğretimini ilk başlatan kuruluş olmakla beraber, daha çok kamu yönetiminde görev alan bürokratların alanla ilgili bilgilerle donatılması amacına hizmet etmiştir. Diğer bir ifadeyle, TODAİE’nin yaklaşımı görece “seçkinci” bir yaklaşım olmuştur. Bununla beraber, TODAİE’nin Türkiye’de, yapılan araştırmalar ve basılan eserlerle, kamu yönetiminin öğretiminin gelişimine katkıları inkar edilemez (Leblebici, 2004; Ömürgönülşen, 2004).

Yükseköğretimde modern anlamda doğrudan kamu yönetimi alanına yönelik öğretimden sorumlu ilk birim A.Ü. SBF’de 1957 yılında “Amme İdaresi Kürsüsü” adıyla kurulmuş; ve Kürsünün adı 1967 yılında “Kamu Yönetimi Kürsüsü” olarak değiştirilmiştir. Ancak, SBF “İdari Şube”deki öğretim programı içerisinde kamu yönetimi ayrı bir uzmanlık alanı olmaktan ziyade, SBF öğrencilerine, yönetim konularında verilen ve bütün içerisinde % 17.8’lik yer işgal eden derslerden ibaret olmuştur (Mihçioğlu, 1988). Sonraki yıllarda, kamu yönetimi eğitimi farklı üniversitelerin programları içerisinde yer almaya başlamış ve özellikle Yükseköğretim Kurulu’nun kurulmasından sonra yaygınlaşmıştır (Leblebici, 2004; Ömürgönülşen, 2004).

Türkiye’de kamu yönetimi eğitimi uzun yıllar, Kıta Avrupası’nın kamu yönetimine hukuk sorunu olarak bakan anlayışının etkisi altında sürdürülmüştür. Daha sonra, bu anlayış etkisini kaybetmiş ve kamu yönetimi eğitimi, daha çok siyaset bilimi ve yönetim bilimi arasındaki çizgide sürdürülmüştür. Bugün, kamu yönetimi alanında lisans düzeyinde var olan yükseköğretim programlarının sayısı 30’dan fazladır (Leblebici, 2004). Bunların birçoğunda yüksek lisans ve doktora derecelerine yönelik eğitim de verilmektedir.

Kamu yönetimine yönelik farklı perspektifler arasındaki mücadele Türkiye’deki kamu yönetimi eğitimi alanını da etkiliyor görünmektedir. Bu etkilenme lisans eğitimi veren programların zaman içerisinde isim değiştirmesinde kendisini göstermektedir. Programlar bazen “kamu yönetimi” ismini tercih ederken bazen de “kamu yönetimi ve siyaset bilimi” ya da tersi bir biçimde “siyaset bilimi ve kamu yönetimi” gibi isimler

alabilmektedir (Leblebici, 2004). Hatta bazen “siyaset bilimi” ibaresinin bölüm isimlerinden çıkarıldığı ve sadece “kamu yönetimi” isminin tercih edildiği de görülmüştür.

Söz konusu perspektifler arasındaki mücadelenin lisans öğretimine yansımalarının görece gözlenebilir olduğu söylenebilir. Türkiye’de üniversitelerin sosyal bilimler enstitüleri bünyesinde yürütülen kamu yönetimi lisansüstü (yüksek lisans ve doktora) programlarında bu mücadelenin izlerini sürmek o kadar kolay olamamaktadır. Çünkü kamu yönetimi (veya siyaset bilimi ve kamu yönetimi) adı altında yürütülen lisansüstü programlarının kendi içlerinde farklılaştıkları; siyaset, yönetim, hukuk perspektiflerinin hangisinin etkisi altında olduklarını ve hatta çeşitlenme açısından hangi boyuta ağırlık verdiklerini, bilimsellik iddiası açısından “araştırma yöntem ve tekniklerine” ne ölçüde yer verdiklerini kamufle ettikleri gözlenmektedir.

Lisans öğretiminin daha çok “meslek edindirme”yi amaçladığı, yüksek lisans ile doktora programlarının ise belirli bir kuramsal bilgi birikiminin sağlanmasına ve böylece bir akademik disiplinin giderek bağımsızlaşmasına yardımcı olduğu gözönüne alınacak olursa bu konunun aydınlanmasının kamu yönetimi disiplininin rüştünü ispat etmesindeki önemi daha iyi anlaşılacaktır.

Kuramsal Çerçeve

Kamu yönetimine ilişkin olarak başlangıçta belirtilen yaklaşımların veya perspektiflerin ve bunlar arasındaki egemenlik mücadelesinin kamu yönetimi disiplinde öteden beri bir “kimlik arayışı” sorunu yaşandığı gerçeğini gösterdiği aşıkardır. Diğer bir ifadeyle, kamu yönetimi bağımsız bir disiplin haline gelmeye başladığı zamandan bugüne kadar siyaset bilimi ve yönetim bilimi perspektiflerinin, az da olsa hukuk perspektifinin etkisi altında kalmıştır.

Kamu yönetiminin “kimlik arayışı” süreci ve bu sürecin netleştirilememesi doğrudan “bilimsel araştırma yapmak” anlamında değilse bile “kuramsal çerçeve oluşturma”da yöntemsel sorunların var olabileceğini akla getirmektedir.

Yine kamu yönetiminin “kimlik arayışı” sürecinde, doğasında barındırdığı yerel yönetimler, kentleşme ve çevre gibi bazı önemli kavram ve konuları öne çıkardığı, bunlara odaklı çalışmaların arttığı gözlenmektedir.

Kamu yönetiminin “kimlik arayışı” sorununun hangi bağlam veya bağlamlarda ele alınıp incelenmesi gerektiği yukarıdaki çerçevede ortaya çıkmaktadır. Buna göre, kamu yönetiminin “kimlik arayışı” sorunu; (1) siyaset bilimi bağlamında, (2) yönetim bilimleri bağlamında, (3) hukuk bağlamında, (4) kamu yönetimi çalışmalarında öne çıkarılan kavram ve konular bağlamında ve son olarak (5) yöntemsel bağlamda ele alınıp incelenebilir.

Kamu yönetiminin “kimlik arayışı” sorunu yukarıda söz konusu bağlamlarda üç düzeyde analiz edilebilir. Bunlar; (1) kamu yönetiminin uygulaması, (2) kamu yönetimi öğretimi ve (3) kamu yönetiminin uygulaması ve öğretimi. Uygulamada kamu yönetiminin “kimlik arayışı” sorunu bürokratik anlamda fazlaca hissedilmemektedir. Diğer bir ifadeyle, bürokrasi ve siyaset ile bürokrasi ve yargı arasındaki ilişkiler çeşitli devlet sistemleri içerisinde bir şekilde açıkça belirlenmektedir. Bu nedenle, kamu yönetiminin “kimlik arayışı” daha çok bağımsız akademik bir disiplin olma anlamında ele alınıp incelenmelidir. Bu anlamda ele alındığında, kamu yönetiminin “kimlik arayışı” sorununun ele alınmasında analiz düzeyinin daha çok “kamu yönetimi öğretimi” olması gerektiği söylenebilir.

Kamu yönetimi öğretimi analiz düzeyi olarak seçildiğinde de bir ayırım yapmak gerekmektedir. Meslek kazandırmayı amaçlayan kamu yönetimi lisans öğretiminin bir biçimde mevcut uygulamaları müfredatına yansıtacağı veya yansıtabileceği varsayılabilir. Diğer bir ifadeyle, lisans öğretimi, kamu yönetiminin “kimlik arayışı”nı bağımsız akademik bir disiplin olma anlamında değil, uygulama anlamında yansıtabilir. Bu

nedenle, konunun, kamu yönetiminin bağımsız bir akademik disiplin olması anlamında “kamu yönetimi öğretimi veren kurumların yüksek lisans ve doktora programları” çerçevesinde ele alınıp değerlendirilmesi daha doğru görünmektedir.

Bu çalışmada Türkiye’de kamu yönetimi lisansüstü (yüksek lisans ve doktora) programlarının, kamu yönetimine birbirleriyle mücadele halinde egemen olan perspektiflerin hangisinin veya hangilerinin ne ölçüde etkisi altında oldukları sorgulanmakta, bir akademik disiplin olarak kamu yönetimi ile ilgili Türkiye’de yüksek öğretim kurumları arasındaki uzlaşmanın nerede olduğu bulunmaya çalışılmaktadır.

Yöntem

Bu çalışmada kavramsal içerik analizi yöntemi kullanılarak; (1) Orta Doğu Teknik Üniversitesi (ODTÜ), (2) Hacettepe Üniversitesi (HÜ), (3) Ankara Üniversitesi (AÜ), (4) Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) kamu yönetimi yüksek lisans ve doktora ders müfredatı kuramsal çerçevede belirtilen amaçlar doğrultusunda ele alınmış ve incelenmiştir. Kavramsal içerik analizine dayalı kapsamlı bir çalışmanın uzun zaman gerektirmesi nedeniyle çalışma, Türkiye’de kamu yönetimi alanında öğretim yapan önde gelen kurumları arasında oldukları varsayılarak³ bu dört yüksek öğretim kurumu seçilmiştir.

Ayrıca sınırlı bir uluslararası karşılaştırma yapmak üzere ABD’de NASPAA üyesi ve kamu yönetimi alanında yüksek lisans ve doktora veren Kuzey Carolina Devlet Üniversitesi (North Carolina State University - NCSU) ile California Devlet Üniversitesi (California State University - CSU) kamu yönetimi yüksek lisans ve doktora ders müfredatı da aynı şekilde incelenmiştir. Genelleme yapmak açısından araştırmanın bütün sınırlılıkları kabul edilmektedir.

³ Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Hacettepe Üniversitesi ve Ankara Üniversitesi kamu yönetimi bölümleri Üniversite Seçme ve Yerleştirme Sınavları’nda öncelikle tercih edilen üniversitelerdir. Diğer taraftan, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü’nün kamu yönetimi öğretimi alanına yaptığı katkılar ve

Çalışmaya dahil edilen yüksek öğretim kurumlarının kamu yönetimi lisansüstü programlarının müfredatı bu kurumların internet sitelerinden temin edilmiştir ve listelerin geçerliliği internet sitelerinin güncelliği ile sınırlıdır. Bir anabilim dalı altında farklı adlar altında yürütülen lisansüstü programların müfredatları ayırım gözetmeksizin ve yüksek lisans ile doktora programları bir arada olmak üzere değerlendirilmiştir. Ayrıca, anabilim dallarının başka anabilim dalları ile ortaklaşa yürüttüğü programlar çalışmaya dahil edilmemiştir. Aynı şekilde başka birimlerden seçmeli olarak alınmasına izin verilen derslerde kapsama dahil edilmemiştir. Derslerin hangi dönemlerde verildiği veya hangilerininin seçmeli ya da zorunlu oldukları çalışmanın amaçları açısından önemli görülmemiştir. Bu sınırlılıklar içerisinde, söz konusu yükseköğretim kurumlarında kamu yönetimi lisansüstü programlarının kamu yönetimine bakış perspektiflerine ilişkin bazı çıkarımlar yapılmıştır.

Çalışmada kavramsal içerik analizinin yöntem olarak seçilme nedeni bu çalışma için seçilen yüksek lisans ve doktora programlarının oluşturulmasındaki maksat veya niyetin ortaya çıkarılmasının amaçlanmasıdır⁴. Buna göre, söz konusu programlarda yer alan ders müfredatının ne kadarının hangi perspektife ait olduğunun temasal olarak, diğer bir ifadeyle içerdikleri konular açısından ortaya konulmasının programların oluşturulmasındaki maksadı veya niyeti, bağlamıyla birlikte tam olarak ortaya çıkarmak bakımından yeterli olamayacağı düşünülmüş⁵ ve programlardaki derslerin isimlerinden yola çıkılarak egemen perspektif açısından maksat veya niyeti yansıtacağı düşünülen kelimeler ve/veya kavramlar değerlendirilmiştir. Kelimeler ve/veya kavramların mümkün olduğu kadar kapsayıcı olmasına, herhangi bir dersin adını dışarıda bırakmayacak biçimde olmasına dikkat edilmiştir. Buna rağmen bazı kelimeler bilinçli olarak dahil edilmemiştir. Dahil edilmesi gereken bazı kelimelerin de gözden kaçmış olması olasıdır.

uygulamaya yakınlığı dikkate alındığında böyle bir çalışmaya mutlaka dahil edilmesi gereken bir kurum olduğunu söyleyebiliriz.

⁴ Berelson (1952) içerik analizinin amaçları arasında "bireylerin, grupların veya kurumların niyetlerini, odaklandıkları amacı veya iletişim eğilimlerini tanımlamak" olduğunu ifade etmiştir.

⁵ Çalışma tamamlandıktan sonra yapılan farklı bir değerlendirme derslerin doğrudan bağlamlara ayrılması ile kelime ve kavramların bağlamlara ayrılması arasında fazla bir fark olmadığını ortaya çıkarmıştır. Örneğin, ODTÜ kamu yönetimi lisansüstü programlarında yer alan 46 dersin % 76'sı siyaset, % 15'i

Çalışmada seçilen 162 kelimenin⁶ bu çalışma için seçilen kurumların yüksek lisans ve doktora programları ders isimlerinde hangi sıklıkta ve hangi bağlamlarda geçtiği tespit edilmeye çalışılmıştır. Bu, kelimelerin bağlamdan bağımsız anlamlarının⁷ yanıltıcı sonuçlara götürebileceği varsayılarak böyle yapılmıştır. Örneğin; "hukuk" kelimesi her zaman hukuku çağrıştırmayabilmektedir. "Türkiye'de Hukuk ve Siyasal Değişme" isimli bir dersin tanımı incelendiğinde buradaki hukukun siyaset bilimi bağlamında kullanıldığı görülebilmektedir veya "kamu" kelimesi hukuk, siyaset veya yönetim bağlamında kullanılabilir.

Bağlamlar olarak kuramsal çerçevede belirtilen beş bağlam kullanılmıştır. Ana bağlamların siyaset bilimi, yönetim bilimleri ve hukuk olmasının yanında, yan bağlamlar olarak yerel yönetimler/kentleşme/çevre ve yöntem seçilmiştir. Böylece hangi perspektifin hangi programa ne kadar egemen olduğu görülmek istenmiştir. Söz konusu kelime ve kavramların hangi bağlamda kullanıldığına değerlendirilmesinde, dersin adının açık fikir vermediği hallerde dersin tanımına bakılarak bağlam saptanmaya çalışılmıştır.

yönetim ve % 7'si hukuk dersi olarak ayrıştırılmıştır. Kelime ve kavramların bağlamlarına göre sayılması da benzer bir sonuç ortaya çıkarmıştır: sırasıyla % 75, % 16 ve % 7.

⁶ Adalet, Akım, Aktöre, Analiz, Anayasa, Antropoloji, Araştırma, Arendt, Aristoteles, Avrupa, Batı, Beceri, Belediye, Bilgi, Bilgisayar, Bilim, Bölge, Bürokrasi, Bütçe, Ceza, Cinsiyet, Cumhuriyet, Çağdaş, Çalışma, Çalışma İlişkileri, Çevre, Çözümleme, Davranış, Değişme, Demokrasi, Derrida, Devlet, Devrim, Disiplin, Doğu, Dünya, Düşünce, Ekoloji, Ekonomi, Enformasyon, Etik, Etkili, Etnik, Felsefe, Fikir, Finans, Fransız, Gelişme, Geliştirme, Gramsci, Güç, Güncel, Hegel, Hizmet, Hukuk, İdare, İdeoloji, İktisat, İleri, İletişim, İnsan Hakları, İnsan Kaynakları, İstatistik, İşletme, İşletmecilik, Kalite, Kalkınma, Kamu, Kamusal, Kant, Karşılaştırma, Katılım, Kent, Kimlik, Klasik, Konstruktivizm, Kuram, Kurum, Kültür, Küresel, Laiklik, Latin Amerika, Mahalli, Marksizm, Medeniyet, Medya, Meslek, Metodoloji, Metot, Milliyetçilik, Modern, Modernizm, Modernleşme, Motivasyon, Mücadele, Mülki, Ondokuzuncu, Onsekizinci, Orta Asya, Orta Doğu, Oyun, Örgüt, Özelleştirme, Personel, Perspektif, Plan, Politik, Politika, Post Modernizm, Psikoloji, Reform, Reorganizasyon, Rol, Roman, Sayısal, Sendika, Sistem, Siyaset, Siyasal, Siyaset, Siyasi, Sokrates, Sorun, Sosyal, Sosyal, Sosyoloji, Sözlü Sunum, Stajerlik, Strateji, Suç, Süreç, Şiddet, Tarih, Teknik, Teknoloji, Temel, Teori, Terör, Toplum, Trade, Türk, Türkiye, Uluslararası, Uygarlık, Uygulama, Üretim, Yaklaşım, Yapı, Yapılanma, Yargı, Yazma, Yeni, Yerel, Yetki, Yirminci, Yolsuzluk, Yönetici, Yönetim, Yönetişim, Yönetmelik, Yöntem, Yüzyıl.

⁷ Krippendorff (1980) kelime ve kavramların anlamlarının bağlamlarından bağımsız yorumlanamayacağını defalarca vurgulamıştır.

Bulgular ve Değerlendirme

Bulguların daha anlamlı biçimde yorumlanabilmesi için öncelikle çalışmaya dahil edilen kurumların yüksek lisans ve doktora programları ile ilgili kısa bilgilerin verilmesinde yarar görülmektedir. Çalışmanın konusu yüksek lisans ve doktora programları olduğu için söz konusu programlar Türkiye'deki üniversitelerde sosyal bilimler enstitüleri bünyesinde anabilim dalı olarak faaliyet göstermektedir. Bu nedenle, aşağıda anabilim dalı olarak anılmaktadır.

Hacettepe Üniversitesi, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans ve Doktora Programları: Kamu Yönetimi Anabilim Dalı altında hem yüksek lisans hem de doktora programları iki ayrı bilim dalı halinde yürütülmektedir. Bunlar; Siyaset ve Sosyal Bilimler Yüksek Lisans Programı, Yönetim Bilimleri Yüksek Lisans Programı, Siyaset ve Sosyal Bilimler Doktora Programı, Yönetim Bilimleri Doktora Programı şeklindedir. Programların müfredatı toplu olarak Ek (1)'de sunulmaktadır.

Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Yüksek Lisans ve Doktora Programları: Hem yüksek hem de doktora programları aynı ad altında ve tek program olarak yürütülmektedir. Bunlar; Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Yüksek Lisans Programı ve Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Doktora Programıdır. Programların müfredatı toplu olarak Ek (2)'de sunulmaktadır.

Ankara Üniversitesi, Kamu Yönetimi Yüksek Lisans ve Doktora Programları: Kamu Yönetimi Anabilim Dalı altında hem yüksek lisans hem de doktora programları üç ayrı bilim dalı halinde yürütülmektedir. Bunlar; Siyaset Bilimi Yüksek Lisans Programı, Yönetim Bilimi Yüksek Lisans Programı, Kent ve Çevre Yüksek Lisans Programı, Siyaset Bilimi Doktora Programı, Yönetim Bilimi Doktora Programı ve Kent ve Çevre Doktora Programı şeklindedir. Programların müfredatı toplu olarak Ek (3)'de sunulmaktadır.

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Kamu Yönetimi Yüksek Lisans ve Doktora Programları: Türkiye'deki yükseköğretim sistemi içerisinde farklı bir yere sahip olan TODAİE uygun nitelikteki kamu çalışanlarına yüksek lisans ve doktora eğitimi vermekte olup programlarını aynı ad altında Kamu Yönetimi Yüksek Lisans Programı ve Kamu Yönetimi Doktora Programı olarak yürütmektedir. Programların müfredatı toplu olarak Ek (4)'de sunulmaktadır.

Kuzey Caroline Devlet Üniversitesi (NCSU), Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Yüksek Lisans ve Doktora Programları: NASPAA'ya üye NCSU'nun aynı ad altında yürütülen yüksek lisans hem de doktora programları Kamu Yönetimi Yüksek Lisans Programı ve Kamu Yönetimi Doktora Programıdır. Programların müfredatı toplu olarak Ek (5)'de sunulmaktadır.

California Devlet Üniversitesi (CSU), Siyaset ve Kamu Yönetimi Yüksek Lisans ve Doktora Programları: NASPAA'ya üye CSU'nun aynı ad altında yürütülen yüksek lisans hem de doktora programları Kamu Yönetimi Yüksek Lisans Programı ve Kamu Yönetimi Doktora Programıdır. Programların müfredatı toplu olarak Ek (5)'de sunulmaktadır.

Görüldüğü gibi, Türkiye'de kamu yönetimi alanında eğitim veren yüksek öğretim kurumlarının lisansüstü programlarının düzenlenmesinde bir homojenlikten söz etmek güç görünmektedir. Sadece programların düzenlenme biçimi bile Türkiye'de en azından bazı kurumların kamu yönetiminin "kimlik arayışı" sürecinde perspektifler arasında bir denge kurmak yerine sorunu dondurma yolunu seçtiklerini, bir "kamu yönetimi yüksek lisans derecesi" ya da bir "kamu yönetimi doktora derecesi" önermek yerine alanı parçaladıklarını ve perspektifler arasında, özellikle siyaset ve yönetim perspektifleri arasında paylaştıklarını ortaya koymaktadır. Diğer taraftan, ABD'deki duruma bakıldığında, özellikle NASPAA'ya üye yüksek öğretim kurumlarının kamu yönetimi yüksek lisans ve doktora programlarının Türkiye'ye göre daha homojen düzenlendiği görülmektedir.

Birimlerin kısa tanımlarının ardından hem yapılan bu değerlendirmeyi destekleyip desteklemediğini görmek ve hem de programların oluşturulmasında perspektiflerin ağırlığını değerlendirmek üzere, kamu yönetimi açısından bu çalışmada önemli görülen bağlamlar içerisinde müfredatlarda (ders listelerinde) yer alan derslerde analize dahil edilen kelimelerin geçme sıklığı ve her bir kelimenin hangi bağlamda kullanıldığı araştırılmıştır. Bu konudaki bulgular toplu halde aşağıda Tablo 1’de gösterilmektedir.

Tablo (1). Analize Dahil Edilen Kelimelerin Kurumlara Göre Müfredatta Geçiş Sıklıkları ve Hangi Bağlamda Geçtikleri

Kurum\Bağlam	Siyaset		Yönetim		Hukuk		Y-K-Ç*		Yöntem		Toplam . %	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%		
HÜ	81	47	62	36	9	5	5	3	16	9	173	100
ODTÜ	92	75	20	16	8	7	3	2	0	0	123	100
AÜ	164	50	75	23	2	1	88	27	0	0	329	100
TODAİE	31	28	56	50	17	15	4	4	3	3	111	100
TÜRKİYE TOP	368	50	213	29	36	5	100	14	19	3	736	100
NCSU	0	0	31	72	0	0	0	0	12	28	43	100
CSU	1	3	27	82	0	0	3	9	2	6	33	100
ABD TOPLAM	1	1	58	77	0	0	3	4	14	18	76	100

* Yerel Yönetimler, Kentleşme, Çevre

Tablo (1) incelendiğinde, TODAİE hariç olmak üzere, Türkiye’deki diğer üç kurumun kamu yönetimi yüksek lisans ve doktora programlarını siyaset bilimi perspektifinin etkisi altında oluşturdukları söylenebilir. Bunlar arasında ODTÜ % 75 siyaset bilimi ağırlığı ile birinci sırayı alırken onu % 50 ile Ankara Üniversitesi ve % 47 ile Hacettepe Üniversitesi izlemektedir. TODAİE’nin programlarında siyaset perspektifinin ağırlığı % 28’de kalırken yönetim perspektifi % 50, hukuk perspektifi % 15 olarak ortaya çıkmaktadır. Bu şekilde TODAİE’nin yüksek lisans ve doktora programlarının diğer kurumlara göre daha dengeli bir dağılım gösterdiği ortaya çıkmaktadır. Diğer taraftan, Ankara Üniversitesi % 27 ile yerel yönetimler, kentleşme ve çevre konularına en fazla ağırlık veren kurum olarak ortaya çıkmaktadır. Bu durumu Ankara Üniversitesi’nde kamu yönetimi anabilim dalı altında yürütülen Kent ve Çevre programları ile açıklamak mümkün görünmektedir.

ABD’den seçilen programlara göz atıldığında ise toplamda % 77 gibi bir oranla yönetim perspektifinin programları etkilediğini görmekteyiz. 1980’lerin ikinci yarısından itibaren yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının ağır biçimde etkisi altına giren ABD kamu yönetimi anlayışının bu etkiyi henüz üzerinden atmadığı veya bilinçli bir şekilde atmadığını bu rakamlara bakarak söylemek mümkündür. Sadece buradaki sınırlı tablonun imkan verdiği ölçüde, ABD’deki kamu yönetimi lisansüstü programlarının Amerikan pragmatizmini yansıttığı da söylenebilir. ABD’deki programların bir diğer özelliğinin “yöntem” boyutuna önem vermek olduğu tablodaki verilerden ortaya çıkmaktadır. Yöntem boyutu programların toplamında % 18 gibi bir yer tutmaktadır. Elbette ki, sadece rasgele seçilmiş iki yükseköğretim kurumunun kamu yönetimi lisansüstü eğitim programlarının bütün ABD’deki kamu yönetimini lisansüstü eğitim programlarını temsil ettiği iddia edilemez. Ancak, ABD’de sosyal bilimler alanındaki hemen tüm lisansüstü programların yöntem ve metodoloji konularını oldukça ciddiye aldıkları bilinmektedir. Bu çalışmaya dahil edilen Türkiye’deki kurumlar arasında yöntem konusuna kamu yönetimi lisansüstü eğitim programlarında en fazla ağırlık veren kurumun % 9 ile Hacettepe olduğu da net biçimde ortaya çıkmaktadır.

Çalışmaya dahil edilen Türkiye’deki kurumlar arasında kamu yönetimi lisansüstü eğitimi ile ilgili uzlaşma noktasının nerede ve hangi noktalarda ortaya çıktığı görülmeye çalışılmıştır. Seçilen kurumların her birisinin müfredatlarında en sık kullanılan ilk 15 kelime ve kavramlar arasında yer alan ortak kelime ve kavramlar bağlamlarına göre aşağıda Tablo (2)’de verilmektedir.

Tablo (2). Ortak Kelime ve Kavramlar

Kelimeler	Siyaset	%	Yönetim	%	Hukuk	%	Y-K-Ç	%	Yöntem	%	Toplam
Yönetim	0	0	56	82	2	3	10	15	0	0	68
Kamu	5	12	36	88	0	0	0	0	0	0	41
Türkiye/Türk	34	85	3	8	3	8	0	0	0	0	40
Siyasal/Siyaset	52	98	1	2	0	0	0	0	0	0	53
Teori/Kuram	15	60	4	16	3	12	3	12	0	0	25
	106	47	100	44	8	4	13	6	0	0	227

Tablo (2)'den ortaya çıkan sonuç Türkiye'deki kamu yönetimi lisansüstü öğretim veren kurumların iki perspektifin programlara yansımaları hususunda bir dengeye işaret etmektedir. Bu kelimeler toplam olarak 227 kez tekrar edilmektedir. Analize dahil edilen bütün kelimelerin toplam geçme sıklığının 736 olduğu gözönüne alınacak olursa kurumlar arasında % 31 oranında bir ortak alanın ortaya çıktığı söylenebilir. Hukuk perspektifi açısından ortak alanın fazla kapsamlı olmadığı, yerel yönetimler, kentleşme ve çevre konularının ortak alan anlamında genel olarak zayıf kaldığı, yöntem boyutunun ise hiç bir şekilde ortak bir alan oluşturmadığı görülmektedir.

Bulgular, burada bir genelleme yapma iddiası olmasa da, daha pek çok noktada çıkarımlar yapmaya imkan verir görünmektedir. Ancak, bu çalışmanın sınırlılıkları açısından ve kuramsal çerçevede belirlenen amacın ötesine geçmemek adına bulguların tamamına burada yer verilmemektedir.

Sonuç

Kamu yönetiminin akademik bir disiplin olarak ortaya çıkışından bu güne kadar alanın birbirinden farklı üç perspektifle ele alındığı açıktır. Disiplinlerarası bir alan olması kamu yönetiminin kendine özgü bağımsız kuramsal temeller üzerinde yükselmesine engel teşkil etmiştir. Kamu yönetimi hukuk, siyaset bilimi ve yönetim bilimleri perspektifleri arasında bir kimlik arayışı sürecindedir. Bu süreçte kendi doğasında var olan bazı konuların belirli zamanlarda öne çıktığı görülmektedir. Günümüzde yerel yönetimler, kentleşme ve çevre temaları kamu yönetiminin bu şekilde odaklandığı konular haline gelmiştir. Kamu yönetiminin tam anlamıyla bağımsız bir alan olamayışı ve kimlik arayışı sürecinin devam etmesi, onun kuram oluşturma anlamında bazı yöntemsel sorunlarla karşı karşıya kalabileceğini akla getirmektedir. Böylece, kamu

yönetiminin kimlik arayışı sorununu beş bağlamda değerlendirebilmek mümkün görünmektedir. Bunlar, siyaset, yönetim, hukuk, doğasında olan konuların ön plana çıkması ve yöntem olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kamu yönetiminin uygulama boyutunda ciddi bir kimlik arayışı sorunu yaşamadığını, farklı devlet düzenleri içerisinde kamu yönetimi uygulamasının bir şekilde kendisini net olarak tanımladığı söylenebilir. Asıl sorun, kamu yönetiminin akademik bir disiplin olarak bağımsız kimliğini tanımlayabilmesi sorunudur. Bu çerçevede sorunu incelerken uygulamadan ziyade kamu yönetimi eğitimi veren yükseköğretim kurumlarını incelemek daha doğru görünmektedir. Kamu yönetimi öğretiminde meslek kazandırmaya yönelik lisans programlarının hakim perspektifler açısından izlenmesi ve değerlendirilmesi görece kolaydır. Ayrıca lisans programlarının uygulama ile etkileşimi daha hızlı gerçekleşebilmektedir. Bu nedenle, bir alanda bilgi birikimi oluşumuna katkı sağlayarak akademik anlamda alanın bağımsız hale gelmesine yardımcı olan lisansüstü programların ele alınması kamu yönetiminin kimlik arayışı sorununun daha iyi anlaşılmasını ve çözülmesini sağlayabilir. Kamu yönetimi lisansüstü öğretim programları müfredatının ders içeriklerini baz alarak doğrudan incelenmesi yanıltıcı sonuçlar üretebilir. Örneğin, Türkiye'de yürütülen kamu yönetimi lisansüstü programları kendi içlerinde farklılaşarak kimlik arayışı sorununu kamufle ettikleri için doğrudan ders isimlerinden ve içeriklerinden yola çıkılarak sonuca ulaşmak zor görünmektedir. Egemen perspektifler açısından programların oluşturulmasındaki asıl niyetin ve maksadın anlaşılabilmesi kavramsal içerik analizi ile daha kolay olabilir.

Bu çalışmada, seçilmiş yükseköğretim kurumları üzerinde sınırlı bir kavramsal içerik analizi çalışması yürütülerek Türkiye'de kamu yönetimi lisansüstü programlarının, kamu yönetimine birbirleriyle mücadele halindeki perspektiflerin hangisinin veya hangilerinin ne ölçüde etkisi altında oldukları sorgulanmış; bir akademik disiplin olarak kamu yönetimi ile ilgili yükseköğretim kurumları arasındaki uzlaşmanın nerede olduğu bulunmaya çalışılmıştır.

Bulgular, Türkiye’de kamu yönetimi alanında eğitim veren yüksek öğretim kurumlarının lisansüstü programlar açısından homojen olmadığını ortaya koymuştur. Genel olarak değerlendirildiğinde Türkiye’de kamu yönetimi lisansüstü öğretim programlarının siyaset bilimi perspektifinin etkisi altında olduğu görülmektedir. Bunun çalışmaya dahil edilen kurumlar arasındaki tek istisnası TODAİE olmuştur. TODAİE’nin lisansüstü programlarında yönetim perspektifinin egemen olduğu anlaşılmaktadır. Bu durum TODAİE’nin programlarının uygulamacılara dönük olmasıyla açıklanabilir. Ancak, TODAİE’nin programlarının ABD’den seçilen örneklerde olduğu gibi sadece yönetim perspektifine yönelmediği de görülmektedir. Bu nedenle TODAİE programlarında bilinçli bir tercih yapmış gibi görünmektedir.

Bulguların işaret ettiği bir diğer nokta Türkiye’deki kamu yönetimi lisansüstü öğretiminde siyaset ve yönetim olmak üzere iki perspektifin programlara yansımaları hususunda genel bir denge olduğu görülmektedir. Hukuk perspektifi programlarda iyice zayıflamış görünmektedir. Yerel yönetimler, kentleşme ve çevre gibi konularının kamu yönetiminin odak alanları olmasının bazı kurumlarla sınırlı olmanın ötesinde bir ağırlık taşımadığı da gözlenmektedir.

Kamu yönetiminin bağımsız bir disiplin haline gelmesinden çok kamu yönetiminin kimlik arayışı sürecinde perspektifler arasında bir denge kurması önemlidir. Çünkü kamu yönetimi bağımsız bir disiplin olarak yoluna devam etmektedir; ancak, yoluna devam ederken de kimliğini aramayı sürdürmektedir. Kamu yönetiminin kimliği karanlıkta ve belirsiz değildir. Kamu yönetimi hukuk, siyaset ve yönetimden doğmuştur. Diğer bir ifadeyle, hukuk, siyaset ve yönetim ile genetik birlikteliğe sahiptir. Görünüşte hangisine ne kadar benzediğini tartışmak yerine hepsiyle genetik birlikteliği kabul ederek tümüne karşı dengeli bir duruş sergilemesini sağlamak bu kimlik arayışı sürecinde daha doğru bir yaklaşım olacaktır.

Bu çalışmada, Türkiye’de kamu yönetimi açısından böyle bir yaklaşımın ipuçları ortaya çıkmıştır. Lisansüstü programlarda siyaset ve yönetim arasında dengeli bir uzlaşma sağlanabileceği görülmektedir. Ancak hukuk açısından fazladan bir çaba

gerekmektedir. Diğer taraftan, kamu yönetimi alanının bağımsızlığı açısından yöntemsel sorunlara daha fazla eğilmek gerekmektedir. Bu ihtiyaç lisansüstü programlarda net biçimde ortaya çıkmaktadır. Bunların dışında, kamu yönetimi lisansüstü programlarının belirli sürelerle güncel hale getirilmesi ve uygulamadaki dönüşümleri müfredata yansıtması daha uygun olacaktır.

Bu çalışmada elde edilen bulguların daha güvenilir ve geçerli hale getirilmesi seçilen örneklemin genişletilmesine, müfredatların (ders listelerinin) daha güvenilir biçimde temin edilmesine, kelime ve kavramların daha iyi seçilerek kodlanmasına, ders içeriklerinin temasal olarak analiz edilmesine ve daha pek çok unsura bağlı görünmektedir. Yine de, bu sınırlı çalışma içerisinde elde edilen bulguların Türkiye’deki kamu yönetimi yüksek lisans programları açısından bazı önemli ipuçları verdiği söylenebilir.

Ek (1). Hacettepe Üniversitesi, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans ve Doktora Programları Müfredatı

Siyasal Değişme Teorileri
Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntem Ve Teknikleri
Örgütlerde Sosyolojik Analiz
Siyaset Oluşturma Ve Siyasal Kararların Analizi
Sosyal Bilimler Yönteminin Felsefi Temelleri
Siyaset Biliminde Temel Yaklaşımlar
Türkiye'de Politika Ve Bürokrasi İlişkileri
Toplumsal Bilimlerde İstatistiksel Çözümleme Ve Bilgisayar Kullanımı
Türkiye'de Demokrasinin Gelişimi I
Türkiye'de Demokrasinin Gelişimi II
Devlet, İktidar Ve Otorite İlişkileri
Türkiye'de Demografik Yapı Ve Göç
Demokrasi Teorileri
Türkiye'de Yapısal Dönüşümler
Orta Doğu'da Siyasal Ve Toplumsal Yapı
Türkiye'de Siyasi Akımlar
Bölgesel Kalkınma Ve Gap: Sosyo-Ekonomik Dinamikler
Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri
Türk Siyasal Hayatında Devlet/Çıkar Grubu İlişkisi
Türkiye'de Hukuk, Hukuk Sistemi Ve Siyasal Değişme
Siyaset Felsefesinde Güncel Tartışmalar
Anayasa Sorunları
Kent Ve Kentleşme
Siyaset Bilimi Semineri
Mahalli İdarelerin Gelişimi Ve Sorunları
Türkiye'de İdarenin Yeniden Düzenlenmesi
Kamu Personel Yönetimi
Kamu Kesiminde Sendikalaşma
Enformasyon Teorisi Ve Ofis Otomasyonu
Örgüt Teorisi Ve Bürokrasi
Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi
Kalkınma Yönetimi: Kalkınma Sürecinde Türk İdaresinin Sorunları
Kamusal Sistemler, Sorunları Ve Çözüm Yolları
Planlamanın Hukuki Ve İdari Sorunları
Yönetim Psikolojisi
Yönetimde İletişim
Yönetim Bilimi Semineri
Siyaset Ve Medya
Çağdaş Siyasal Teoriler
Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler
Çağdaş Türkiye'de Siyasi Düşünce Akımları
Kamu Hukuku Ve Siyasal Teorisi
İnsan Hakları Teorisi
Türkiye'de Kültürel Yapı Ve Siyasal
Ulusal Ve Uluslararası Çevre Politikaları
Karadeniz Bölge Ülkeleri İlişkileri
Avrupa Birliği Ve Türkiye
Toplumsal Değişme Teorileri
Siyasal Şiddet Ve Terörizm
Kamu Yönetimi Teorileri
Personel Sistemleri Tasarımı Ve Uygulamaları
Örgüt Yönetimini Geliştirme Teknikleri
Kamu Yönetiminde Liderlik Ve Motivasyon Sorunları
Modern Kamu Yönetimi Sorunlarına Yeni Bakışlar
Türkiye'de İdari Bölünme Ve Sorunları
Piyasa Ekonomisinde Devletin Planlama Fonksiyonu
İdare Hukukunda Uygulama Ve Sorunlar
Yönetim Semineri

Ek (2). Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans ve Doktora Programları Müfredatı

Avrupa Kimliği ve Türkiye'nin Modernleşmesi
Kent Yerleşim Siyaseti
Siyasal İktisatta Devletin Rolü
Klasik Siyasal Düşünceler
Karşılaştırmalı Etnisite
Türk Sendika Tarihi Semineri
Siyaset ve Siyasal Katılımda Cinsiyet
Kültürel Siyaset
Avrupa'da Devlet ve Toplum
Batı Avrupa'da Türk Göçmen İşçilerin Kamu Katılımları
Türk Kültürel Tarihinde Konular
Medya ve Toplum
Kamu Yönetimi Teorisi
Yetki, Güç ve Sosyal Yapı
Siyaset Biliminde Çağdaş Teoriler
Devlet Kuramları
Özelleştirme ve Yerel Yönetimler
Türk Siyaseti
İletişimin Siyasal İktisadi
Türk Siyaseti ve Siyasal Katılım
İdeoloji ve Kültür
Hannah Arendt Okumaları
Etik ve Siyaset: Aristoteles, Kant ve Hegel Okumaları
Türk Siyasetinde Konular
Kamu Yönetimi Kuramında Güncel Konular
Teknoloji ve Örgütler
Siyasal Teoride İleri Çalışmalar
Onsekizinci – Ondokuzuncu Yüzyıl Siyasal Düşüncesi
Kentsel Alanda Siyasal İktisat
Karşılaştırmalı Siyasal Sistemlerde İleri Çalışmalar
Etik ve Kamu Yönetimi
Hukuk, Adalet ve Haklar Üzerine Çağdaş Konular
Kimlik Siyaseti ve Konstrüktivizm Üzerine Çalışmalar
Post Modernizm and Radikal Demokrasi
Orta Asya Perspektifi ile Okumalar
İdeoloji ve Siyasal Davranış
İleri Politika Analizi
Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi
Hukuk ve Suç
Kültür ve Örgütler

Ek (3). Ankara Üniversitesi, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans ve Doktora Programları Müfredatı

Siyasal Düşünceler Tarihi Antikiteden 1789'a
Türk Tarihinde 1908-1919 Yılları
Sınıf ve Siyaset Kuramı
Sosyal ve Siyasal Kuram I
Sosyal Araştırmalar I
Türkiye'de Siyasal Düşünce I (Kurucu Unsurlar)
Uluslararası Terörizm ve Şiddet Siyaseti
Tarihsel Sosyoloji Okumaları
A.Gramsci Siyaset Kuramı
Doğu'da ve Batı'da Düşüncenin Gelişimi I
Yeniliğin Ekonomi Politikası: Gabriel Tarde Okumaları
Sokrates'in Savunmasından İdeal Devlete
Yeniden Yapılanma, Küreselleşme ve Temsili Lib. Demok.nin Krizi
Enformasyon Toplumu ve Kuramları
Kapitalist Devlet
Marksizm Kavramsal Çerçevesi
Anayasa Mahkemesi Kararları Semineri
Türkiye'nin Güncel Siyasal Sorunları Semineri
Siyasal İdeolojiler Semineri
Türkiye'nin Siyasal Sorunları Semineri
Modernite/Postmodernite Tartışmaları Semineri
Cumhuriyet Dönemi Ekonomi Politikaları I
Türk Siyasetinin Sosyolojisi
Siyasal Partiler Semineri
Siyasal Düşünceler Tarihi (1789'dan Günümüze)
Sosyal Araştırmaları II
20. Yüzyılda Türkiye
Sosyal ve Siyasal Kuram II
Kamusal Alan ve Siyaset
Türkiye'de Siyasal Düşünce II (Ayrışmanın İdeolojik Kaynakları)
1968 Sonrası Siyaset ve Toplum Teorileri
Ulusculuk Okumaları
Suç ve Ceza
Devlet Kuramları
Fransız Devrimi'nin Siyasal Düşünceleri
Nutuk Okumaları
Küreselleşme, Devlet ve Sınıflar
Fikri Haklar
Jacques Derrida ve Yeni Enternasyonal
Doğu'da ve Batı'da Düşüncenin Gelişimi II
Ekonomi ve Toplum
Kapitalizm ve Uygarlık
Karşılaştırmalı Latin Amerika Siyasal Sistemleri
Çoğulcu Söylem ve Siyasal Partiler
Din ve Modernite
Çağdaş Toplumsal Çatışmalar Semineri
Türkiye'de Siyasal Kriz Semineri
Siyaset Sosyolojisi Okumaları

Kamu Yönetimi Disiplin Sorunları
Yönetim Kuramları
Küresel Üretim ve Küresel Yönetim
Kamu Yönetiminin Siyasal ve İşlevsel Sorunları
Devlet-Medya İlişkisi
Kamu Hizmeti
Devlet Bilimi Metodolojisi
Yönetimsel Planlama
Kamu Yönetimi Üzerinde Küresel Etkiler Semineri
Kamu Yönetimi Sorunları Semineri
Türkiye'de Parlementer Rejim ve TBMM'nin Çalışma Düzeni
Kamusal İlişkiler
Türkiye'de 30'luk Yıllar
Kamu Yönetiminde Güncel Gelişmeler Semineri
Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi
Yönetimde İnsan Davranışları
Kamu Yönetimi ve Değişim
Yönetim ve Hukuk
Mülki İdare Uygulamaları
Planlama Yönetimi
Kamu Yönetimi Aktöresi
Kamu Politikası Süreci
Kavram İncelemeleri Semineri
Küreselleşme Süreçleri ve Türkiye
Türkiye'de 60'luk Yıllar
Yönetimde Katılım Modelleri Semineri
Çevre Politikaları
Yerel Yönetim Kuramları
Kentlerin Edebiyatı/Edebiyatın Kentleri
Kent ve Hukuk
Çevre Yönetimi
Kent Tarihine Düşünsel Yaklaşım
Çevre İçin Eğitim
Konut Sorunu ve Politikaları
Çevresel Güvenlik
Kamu Yönetiminin Siyasal ve İşlevsel Sorunları
Güncel Çevre Sorunları Semineri
Türkiye'de Korporatizm Semineri
Arsa ve Konut Politikası Semineri
Çevrebilimin Düşünsel Kökenleri Semineri
Doğal Kaynaklar ve Çevre Yönetimi
Türk Yerel Yönetim Sistemi ve Evrimi
Türkiye'de İç Göç Hareketlerinin Çözümlemesi
Yerel Yönetimlere Kuramsal Yaklaşım
Uluslararası İşbölümü ve Yeni Kentsel Politikalar
Sosyal Çevre Bilimine Giriş
Devlet Merkezlerinin Mekansal Çözümlemesi
Kentsel Politika ve Toplumsal Cinsiyet

Siyasal Antropoloji
Osmanlı İmparatorluğunda Yönetenler ve Yönetilenler
Cumhuriyet Dönemi Ekonomi Politikaları II
Kırsal Gelişme Yöneltileri
Küreselleşme ve Çevre Sorunları
Çevre ve Hukuk
20. Yüzyılda Kent Kuramları
Avrupa Birliğinin Yerel Yönetim ve Bölge Politikaları
Kentsel ve Bölgesel Gelişme Yöneltileri
Uluslararası Çevre Politikaları
Sürdürülebilir Gelişme Politikaları
Arsa ve Konut Politikası Semineri
Biyoteknolojinin Ekonomi-Politikası Semineri
Kentsel Politika Çözümlemesi

Kentsel Koruma Politikaları
Kent Planlamasının Tüzel ve Yönetimsel Boyutları
Kentbilim İlkeleri
Karşılaştırmalı Yerel Yönetimler
Çevre ve Ekonomi
Kentleşmenin-Ekonomi Politikası
Kent, Edebiyat ve Gelecek
Afet Yönetimi
Türkiye'de Korporatizm Semineri
Yeşil Siyasal Düşünce
Dünden Bugüne Ankara
Yerel Maliye Sistemi
Yerel Yönetimlerin Güncel Sorunları Semineri
Toplumsal Gelişme ve Kooperatifçilik Semineri

Ek (4). Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Kamu Yönetimi Yüksek Lisans ve Doktora Programları Müfredatı

Kamu Yönetimi
Yönetim Hukuku
Yönetimin Geliştirilmesi
Değişme ve Kamu Yönetimi
Türkiye'nin Yönetim Yapısı
Bunalım Değişme ve Devlet Kuramları
Karşılaştırmalı Siyaset
İnsan Hakları
Türkiye'nin Toplumsal Yapısı
Anayasa Hukuku
Türkiye'de Çalışma İlişkileri
Kentleşme
Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler Sorunları
Çevre Sorunları
Örgütsel Davranış
Türkiye Ekonomisi
İdeolojiler ve Siyasal Partiler
Kamu İşletmeciliği
İnsan Kaynakları Yönetimi
Araştırma Yöntem ve Teknikleri
Kamu Maliyesi
Kamu Siyasalarının Çözümlemesi
Yerel Yönetimler
Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi
Yönetsel Yargı
Çağdaş Siyasal Akımlar
Türkiye'nin Siyasal Yapısı ve Sorunları
Siyasal Davranış
Yönetimin Geliştirilmesi II
Bilgi Sistemleri ve Yönetim
Ekonomik ve Sosyal Kalkınma
Yönetim Becerileri
Uluslararası İlişkiler
Avrupa Birliği
Uluslararası Çalışma İlişkileri
Avrupa İnsan Hakları Hukuku ve Türkiye
Eğitim Yönetimi
Finansal Yönetim
Stratejik Yönetim
İnsan Haklarının Uluslararası Korunması
Demokrasi Kuramı
Çağdaş Siyasal Sistemler
Kamu Siyasalarının Çözümlemesi
Karşılaştırmalı Kamu Personel Yönetimi
Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi
İdari Teşkilat Tarihi
Kamu Yönetiminde Aktöre
Kamu Yönetiminde Kalite Sistemleri
Yönetim Süreçleri

Ek (5). NCSU ve CSU Kamu Yönetimi Yüksek Lisans ve Doktora Programları Müfredatı

NCSU

Kamu Yöneticileri İçin Etkili Yazma
Etik ve Mesleki Uygulama
Kamu Politikası Analizi
Bütçeleme Süreci
Kamu Örgütlerinde Davranış
İşletme (Yönetim) Sistemleri
Araştırma Yöntemleri ve Analiz
Kamu Yöneticileri İçin Sözlü Sunum
Sayısal Politika Analizi
Kamu Yönetiminin Temelleri
Kamu Örgütü Teorisi
Kamu Politikası Süreci
Kamu Yönetiminde Sayısal Araştırma
İleri Araştırma Metodolojisi
Araştırma Etiği

CSU

Organizasyon ve Yönetimsel Teori
Kamu Hizmeti Etiği
Siyasi Yolsuzlukla Mücadele
Kamu Yönetiminde Bilgisayar Uygulamaları
Kamu Kurumlarında Bütçeleme
Kamu Yönetiminde Stajyerlik
Kamu İşlerinde Yönetim
Kamu Finansmanı
Sayısal Analiz
Kamu Personel Yönetimi
Kentsel/Bölgesel Planlama
Romanlarda ve Oyunlarda Bürokrasi

Kaynakça

- Berelson, B. (1952), *Content Analysis in Communications Research*, New York: Free Press.
- Caiden, G. A. (1982), *Public Administration* (2nd ed.), California: Palisades Publishers.
- Cem, C. (1976), "Türk Kamu Yönetimi Üzerine Araştırmalar", *Amme İdaresi Dergisi*, 9(3), 66-77.
- Ergun T. ve A. Polatoğlu (1988), *Kamu Yönetimine Giriş*, (3.Baskı), Ankara: TODAİE.
- Gazier, F. (1977), "Kamu Yönetimi Enstitü ya da Okullarının Yapısı ve Görevleri", *Amme İdaresi Dergisi*, 10(4), 3-9.
- Goodnow, F. J. (1900), *The Principles of the Administrative Law of the United States*, New York: MacMillan Co.
- Krippendorff, K. (1980), *Content Analysis: An Introduction to Its Methodology*, Beverly Hills, CA: Sage Publications.
- Leblebici, D. N. (2001) "Disiplin ve Uygulama Açısından Kamu Yönetiminin Kimlik Krizine Yeni Bir Bakış", *Cumhuriyet Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Ekim-Kasım 2001, Sayı.25.
- Leblebici, D. N. (2004), "Kamu Yönetimi: Dünyada ve Türkiye'deki Gelişimi" *Kamu Yönetimi: Gelişimi ve Güncel Sorunları*, (Ed. M. K. Öktem ve U. Ömürgönülşen), Ankara: İmaj Yayınevi, 7-25.
- Osborne, T. R. (1983), *The Recruitment and Training of The French Administrative Elite In The Nineteenth Century*, New York: Social Science Monographs, Boulder.
- Ömürgönülşen, U. (1999), "Different Positions Concerning The Management Function in the Public and Private Sectors, and the Distinctive Place of public Management in the Spectrum of these Positions", *Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, 17(1), 125-168.
- Ömürgönülşen, U. (2003), "Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği," *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, (Ed. M. Acar ve H. Özgür), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 3-43.
- Ömürgönülşen, U. (2004), "Türkiye'de Lisans Düzeyinde Kamu Yönetimi Öğretiminin Kurumsal Gelişimi ve Sorunları", *Kamu Yönetimi: Gelişimi ve Güncel Sorunları*, (Ed. M. K. Öktem ve U. Ömürgönülşen), Ankara: İmaj Yayınevi, 27-83.
- Mıhçıoğlu, C. (1988), *Türkiye'de Çağdaş Kamu Yönetimi Öğretiminin Başlangıç Yılları*, Ankara: A.Ü. SBF Yayını.
- Nigro, F. A. ve L. G. Nigro (1984), *Modern Public Administration*, New York: Harper and Row, Publishers.

Wilson, W. (1887), "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, 2(1).

Vocino, T. ve J. Rabin (1981), *Contemporary Public Administration*, New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc.

DÜNYADA KAMU YÖNETİMİNDEKİ DÖNÜŞÜMÜN TÜRKİYE'DEKİ LİSANS DÜZEYİ KAMU YÖNETİMİ ÖĞRETİMİNE YANSIMALARI

Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN

(Öğr. Gör. Dr., Hacettepe Üniversitesi, İİBF; Kamu Yönetimi Bölümü)

Giriş

Kamu yönetiminin rolü, büyüklüğü ve işleyişi 20. yüzyılın son çeyreğinden itibaren sosyal bilimlerin en hararetli tartışma konularından biri haline gelmiştir. Siyasal ve ekonomik yönleri bulunan bu tartışma ve sorgulama ile bunun tetiklediği uygulamalar sadece ulusal kamu yönetimlerini değil kamu yönetimi disiplininin kendisini ve öğretimini de doğrudan etkilemiştir. Batı'da başlayan bu tartışma ve sorgulama küreselleşmenin de aracılığıyla kısa zamanda gelişmekte olan ülkeleri de etkisi altına almıştır. Türkiye'de 1980'lerin ortalarından itibaren etkisini göstermeye başlayan bu tartışma ve sorgulamanın ürünlerini kamu yönetimi uygulamasında ekonomik istikrar, yapısal uyum ve reform çalışmalarında¹; kamu yönetimi literatüründe ise farklı yaklaşımları benimsemekle birlikte kamu yönetimi teorisi ve uygulamasındaki dönüşümü analiz etmeye çalışan eserlerde² görebilmekteyiz. Kamu yönetimi disiplininin inceleme-araştırma ve öğretim nesnesinde yaşanan muğlaklığın Batı'da olduğu kadar Türkiye'deki

¹ 1980 sonrasında IMF ve Dünya Bankası'nca desteklenen çok sayıdaki ekonomik istikrar ve yapısal uyum programına ek olarak, son yıllarda, AKP Hükümetleri tarafından gündeme getirilen "Acil Eylem Planı", "Kamu Yönetimi Reformu", "Yerel Yönetimler Reformu" ve "Kamu Mali Yönetimi Reformu" da bu çerçevede değerlendirilmelidir.

² Akademik makaleler hariç olmak üzere, bu akım, 1990'ların ortalarından itibaren başlamış (örn. bkz. Aktan, 1995; Şaylan, 1995; TODAİE, 1995; ve Ayman-Güler, 1996) ve özellikle 2000'li yıllarda giderek artan şekilde (örn. bkz. Çevik, 2001 ve 2004; Saygılıoğlu ve Arı, 2002; Acar ve Özgür, 2003; Aktan, 2003; Aktel, 2003; Aykaç, Durgun ve Yayman, 2003; Balcı, Öztürk, Nohutçu ve Coşkun, 2003; Aydın, 2004; Öktem ve Ömürgönülşen, 2004a; ve Yılmaz ve Ökmen, 2004) Türkçe literatüre yansımıştır.

kamu yönetimi araştırma, uygulama ve öğretimine olan etkileri (örn. örgüt teorilerinin artan etkisi, işletme yönetimi ile sıkı temas, genel kamu hukuku mirasının reddi ve siyaset bilimi için devlet olgusunun kör nokta hale gelmesi) yadsınamaz bir gerçektir (bkz. Ayman-Güler, 1994 ve 1995).

1980 sonrasında, kamu yönetimi alanındaki akademik tartışmalar özellikle üç temel konu üzerinde yoğunlaşmaktadır: i) kamu yönetimi disiplininin kimlik ve meşruiyet sorunu; ii) kamu yönetimi öğretimi ve araştırmalarındaki yaklaşımlarda görülen temel eğilimler; ve iii) kamu yönetimi öğretiminde kurumsal ve program içeriği açılarından gelişmeler ve sorunlar. Türkiye'de de bu üç konu üzerinde, kamu yönetimi öğretimi veren kurumların ve akademik personelin sayısının artışına paralel olarak, her geçen gün daha fazla durulmaktadır. İlk konu, Batı'daki gelişmelerin bir uzantısı olarak 1980'lerin ortalarından itibaren yavaş da olsa dikkat çekmeye başlamışsa da³, özellikle 1990'lı yılların ortalarından itibaren ağırlıklı bir biçimde gündeme gelmiştir⁴. İkinci konu, ilk örneklerine 1970'li ve 1980'li yıllarda rastlanmasına rağmen⁵, 1990'lardan itibaren giderek artan bir şekilde ele alınmaktadır⁶. Üçüncü konu ise üzerinde en az durulan ve yayın yapılan konu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Batıda ve Türkiye'de, esas itibarıyla, kamu bürokrasisi için gerekli yöneticilerin ve diğer kamu görevlilerinin yetiştirilmesini amaçlayan eğitim-öğretim program ve faaliyetlerinin kökeni çok gerilere gitmekle birlikte, özellikle son çeyrek yüzyılda bunların yeniden düzenlendiği; üniversiteler düzeyinde yeni adlar altında bölüm, program ve dersler açıldığı; ve mevcut bölüm, program ve ders adlarının ve içeriklerinin yenilendiği bir gerçektir. Çünkü, kamu yönetiminin temel inceleme konusu olan devlet ile devletin yapısı ve işlevleri değişim içindedir. Dünya çapında Yeni Sağ ideolojisi çerçevesinde giderek hakimiyet kazanan liberalizasyon, özelleştirme, düzenleme dışı

³ Örn. bkz. Üstüner (1986 ve 1992).

⁴ Örn. bkz. Ayman-Güler (1994 ve 1995); Aksoy (1995); Üstüner (1995 ve 2000); Şaylan (1996 ve 2000); ve Ömürgönülşen (1997, 2000 ve 2003a).

⁵ Örn. bkz. Heper (1975); Berkman ve Kozan (1979); Heper ve Berkman (1979a, 1979b ve 1980); Berkman (1986 ve 1987); ve Üstüner (1986).

⁶ Örn. bkz. Üsdiken ve Pasadeos (1992a, 1992b ve 1993); Yıldırım (1993); Ayman-Güler (1994); Berkman (1995); Katrinli, Özmen ve Arbak (1995); Özen (1995); Üsdiken (1995); Üsdiken ve Çetin (1999); ve Emre (2003).

bırakma, kamu harcamalarını ve kamu istihdamını azaltma gibi yollarla devletin küçültülmesi ile kamu hizmeti anlayışının yerini işletmecilik anlayışının alması gibi politikaları içeren yeniden yapılanma süreci geleneksel kamu yönetimi uygulamasını ve öğretimini adeta demode hale getirmiştir. Kamu yönetiminin kamu çıkarı ve hizmette adalet etrafında şekillenen geleneksel değer ve önceliklerinin yerini piyasa-merkezli değer ve öncelikler almaya başlamıştır. Bu durum, ister istemez kamu yönetiminin öğretiminin içeriğini ve öğretim yöntemlerini işletme yönetimi doğrultusunda etkilemektedir (Şaylan ve Sezen, 1998-2000: 60-65). Özellikle, Anglo-Amerikan dünyasında “kamusal işler” (public affairs), “kamu politikaları ve yönetimi” (public policy and administration) ve “kamu işletmeciliği” (public management) adları altında bölüm, program ve derslerin açılması sonucunda “kamu yönetimi” (public administration) terimi adeta hızla ortadan kalkmaktadır (bkz. Hunt, 1990; Midwinter, 1990; Chandler, 1991; Gray and Jenkins, 1995: 82; Pollitt, 1996: 84-85; ve Ömürgönülşen, 2003a: 18). Ne var ki, kamu yönetiminin siyasal boyutunu oluşturan “hukuk devleti”, “kamu çıkarı”, “hizmette adalet” ve “demokratik hesap verilebilirlik” gibi değerleri içermeyen işletmeci rasyonaliteye dayanan bu değişimin kamunun yönetimi için ne denli isabetli olduğu tartışmalıdır (Şaylan ve Sezen, 1998-2000: 65; Ömürgönülşen, 2003a: 32-34). Bu sebeple, sözkonusu değişim, araştırmacıları kamu yönetimi öğretim programlarının kökenlerine inmeye ve bunların kurumsal yapılanma ve içerik açısından gelişim çizgisini araştırmaya sevk etmektedir.

Türkiye’de kamu yönetimi öğretiminin kurumsal ve içerik olarak gelişimi, mevcut durumu ve sorunları üzerine kapsamlı tek yayın bu disiplinin Türkiye’deki öncüsü sayılan Cemal Mihçioğlu’na (1988) ait olup; o da bu konunun başlangıç yıllarını yazarın kişisel gözlem ve değerlendirmeleriyle ele almaktadır. Zaten sayıları bir elin parmaklarını geçmeyen kamu yönetimi ders kitapları⁷ ile monografilerin⁸ bazılarında da, program içeriklerinden ziyade kurumsal gelişmeyle ilgili birkaç sayfalık altbölümler halinde sunulmaktadır. Türkçe literatürde, tarayabildiğimiz kadarıyla, konuyla doğrudan ilgili

⁷ Bkz. Ergun ve Polatoğlu (1978 ve sonraki basılar: Bölüm 1); Tortop (1978 ve sonraki basılar: Önsöz ve Birinci Bölüm-V); Tortop ve İsbir (1986 ve sonraki basılar: Birinci Bölüm-V); Tortop, İsbir ve Aykaç (1993 ve sonraki basılar: Birinci Bölüm-V); Eryılmaz (1999 ve sonraki basılar: Önsöz ve Birinci Bölüm-II/B); Polatoğlu (2001 ve 2003: Birinci Bölüm-IV/4); ve Öztekin (2002: Birinci Bölüm-1.3).

sadece birkaç makale⁹ mevcut olup; yine sayıları oldukça sınırlı sayıda olan bazı makalelerde de¹⁰ sınırlı ya da dolaylı bir şekilde konuya değinilmektedir. Bu eserlerin pek çoğunda da 1980’li yıllar çok yüzeysel bir düzeyde ele alınmıştır. 1990’lı ve 2000’li yıllardaki gelişmeleri ele alan çalışma ise, birkaç istisna dışında¹¹ hemen hemen yok gibidir.

İşte bu tebliğde, yukarıda değinilen ilk iki konu bağlamında üçüncü konu ele alınacaktır. Başka bir ifadeyle, “dünyada kamu yönetimi teorisi ve uygulamasındaki dönüşümün Türkiye’deki lisans düzeyi kamu yönetimi öğretimine yansımaları” üzerinde durulacaktır. Sözkonusu yansımaları anlayabilmek için öncelikle dünyada ve Türkiye’de lisans düzeyinde kamu yönetimi öğretiminin kurumsal ve içerik olarak gelişim sürecine değinilecek; daha sonra 1980 sonrasında dünyada kamu yönetimi alanında yaşanan dönüşümün Türkiye’deki lisans düzeyi kamu yönetimi öğretim programlarının içerikleri üzerindeki etkisi araştırılacaktır. Türkiye’de lisans düzeyi kamu yönetimi öğretimi yapan bölümlerin kurumsal durumu ile bu bölümlerdeki akademik kadronun nicel ve nitel yeterliğindeki gelişmeler ve mevcut sorunlar, bazı genel gözlem ve tespitler dışında, inceleme dışında tutulacaktır.

Bu tebliğde, kamu yönetimi öğretimi denildiğinde biri “geniş” diğeri ise “dar” anlamda olmak üzere iki tür öğretim kastedilmekte; ancak ağırlıklı olarak dar anlamda kamu yönetimi öğretimi ele alınmakta ve yeri geldiğinde geniş anlamda kamu yönetimi öğretimine de değinilmektedir. Geniş anlamda kamu yönetimi öğretiminden kastedilen kamu yönetimi bölümlerinde vücut bulan, “disiplinlerarası” bir nitelik arzeden (yönetim bilimi, siyaset bilimi, kamu hukuku ve kamu ekonomisi sacayaklarına oturan) ve kamu yönetimi alanının çeşitli yönlerini bir bütün olarak kavrayan bir öğretimdir. Dar anlamda kamu yönetimi öğretiminden kastedilen ise kamu yönetimi disiplini temeline dayanan ve genellikle kamu yönetimi bölümlerindeki “yönetim bilimleri” anabilim dalı ile özdeşleşen bir öğretimdir. Başka bir deyişle, genellikle kamu yönetimine giriş kitaplarında ifade

⁸ Bkz. Ergun (1988: Bölüm 8); ve Karasu (2001: İkinci Bölüm-II/B/4-a).

⁹ Bkz. Cem (1973); Aykaç (1995); Kaya (1995); ve Şaylan ve Sezen (1998-2000).

¹⁰ Bkz. Ergun (1986 ve 1995); Ayman-Güler (1994); Leblebici (2001); ve Emre (2003).

¹¹ Bkz. Şaylan ve Sezen (1998-2000); ve Ömürgönülşen (2004).

edilen anlamda veya aynen TODAİE'nin adında, amacında ve faaliyetlerinde vücut bulan anlamda bir "kamu yönetimi" kastedilmektedir. Ancak, kamu yönetimi bölümlerinin "yönetim bilimleri" anabilim dalının doğrudan sorumluluğundaki derslerin (örn. kamu yönetimi, yönetim bilimi, personel yönetimi, örgütsel davranış, halkla ilişkiler) dışında olmakla birlikte yukarıda ifade edilen anlamda kamu yönetimi ile ilgili (örn. idare hukuku, yönetim tarihi, yönetim yapısı, yerel yönetimler, kamu mali yönetimi) dersler de bu dar anlamda kamu yönetimi öğretimi ile ilgili inceleme kapsamına alınmıştır. Üstelik, unutulmamalıdır ki, geniş anlamda kamu yönetimi öğretiminin temeli de, esas itibarıyla kamu yönetimi disiplini üzerine oturmaktadır ve bu öğretimin varoluş amaçlarından birisi de kamu hizmetlerine yönetim bilgisine sahip nitelikli eleman sağlamaktır.

1. Kamu Yönetimi Öğretiminin Kurumsal ve İçerik Olarak Gelişimine Kısa Bir Bakış

Kamu yönetimi olgusunun ve kamu yöneticilerinin yetiştirilmesine yönelik çabaların geçmişi antik döneme kadar uzanmakla birlikte (bkz. Lepawsky, 1952: Dördüncü Bölüm), kamu yönetiminin akademik bir disiplin olarak doğuşu ve bu disiplin temelinde kamu yönetimi öğretiminin başlaması görece oldukça yenidir.

1.1. Batı'daki Gelişmeler

Batı'da kamu yönetiminin kamu hukuku ve siyaset biliminden bağımsız bir akademik disiplin olarak ortaya çıkışı ve kamu yönetimi öğretiminin başlangıcı konusunda bazı farklı görüşler olmakla birlikte, genel olarak, bu alandaki çalışmaların bugünkü anlamda 19. yüzyılın sonlarına doğru başladığı kabul edilmektedir. 1727'den itibaren Kameralistlerin Prusya'daki faaliyetleri ve Fransız Jean Bonin'in 1812 tarihli "Principes D'Administration Publique" adlı eseri bir yana bırakılacak olursa, bu alanda ilk adımın Amerikalı devlet ve bilim adamı Woodrow Wilson tarafından "İdarenin İncelenmesi" (*The Study of Administration*) (1887) adlı makale ile atıldığı konusunda kamu yönetimi literatüründe görüş birliği mevcuttur (Henry, 1995: 22). Kamu yönetiminin siyaset biliminden bağımsız bir bilim dalı olarak incelenmesini savunan

Wilson'un bu tezini Frank Goodnow (1900) daha da ileri götürmüştür. Kamu yönetimi konusundaki ilk ders kitabı ise Leonard D. White (1926) tarafından yapısal bir yaklaşımla yazılmıştır (bkz. Ergun ve Polatoğlu, 1984: 10-12; Aykaç, 1995: 272-273; Ergun, 1995: 8-10).

Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) kamu hizmetlerine girmede kayırmacılığı önleme amacıyla çıkarılan 1883 tarihli Pendleton Kanunu ile kamu hizmetine girmenin ön koşullarından biri olarak kamu yönetimi öğretimi yapan okullardan mezun olma koşulu getirildiğinden, bu tarihten sonra bu amaca yönelik olarak güçlü eyalet üniversitelerinde bölümler kurulmaya başlanmıştır (Riggs, 1997: 38-39). 20. yüzyılın ilk çeyreğinden itibaren de, ABD'nin başını çektiği Batı ülkelerinde, bugünkü anlamda, kamu yönetimi bölümleri kurulmaya ve kamu yönetimi öğretimi yapılmaya başlamıştır (Vocino ve Rabin, 1981: 27). Sözkonusu kamu yönetimi bölümlerindeki öğretim kamu yönetimi disiplini temeline oturmuş olsa da, ülkelerin siyasî ve sosyo-ekonomik yapılarına, yönetim tarzlarına ve üniversitelerin geleneklerine göre değişmekle birlikte, kamu hukuku, siyaset bilimi ve kamu ekonomisi disiplinlerine ait derslerle desteklenmiş ve bu yüzden oldukça disiplinlerarası bir nitelik kazanmıştır. Böylece, kamu yönetimi öğretimi oldukça eklektik, farklı disiplinlerin dönem dönem öne çıktığı ve bu yüzden dönemsel koşullara göre çok çabuk değişen bir içeriğe sahip olmuştur (Karasu, 2001: 227-228). 19. yüzyılda ve 20. yüzyılın ilk yarısında, özellikle Kıta Avrupası'ndaki kamu yönetimi araştırma ve öğretiminde "hukukî yaklaşım" egemen olmuştur. Bu yaklaşımın etkileri pek çok ülkede günümüze kadar sürmüştür (Caiden, 1982: 30-31). 20. yüzyılın ikinci yarısında, "Anglo-Amerikan yaklaşımı"nın zamanla ağırlığını hissettirmesiyle birlikte kamu yönetiminin hukuk dışı (teknik) yönleri üzerinde yoğunlaşmıştır (Abadan, 1959: 143-144). 20. yüzyılın son çeyreğinden itibaren ise "işletmecilik" yaklaşımı giderek kamu yönetimi araştırma, öğretimi ve uygulamasına egemen olmaya başlamıştır (Ömürgönülşen, 2003a).

Kamu yönetimi bölümleri, çağdaş anlamda, bir yandan sosyal bilimlerin kamu yönetimiyle ilgili yönlerinin bilimsel bir yöntemle ele alınıp bilimsel bilgi birikimine katkıda bulunulması, diğer yandan da kamu yönetiminin belirli alanlarına uzmanlık

kazanmış eleman yetiştirilmesi amacıyla kurulmuşlardır. Ancak, başlangıcından itibaren, bu alandaki kurumsallaşmanın öncelikle bu ikinci amaca hizmet etmek üzere yapıldığını söylemek yanlış olmasa gerekir. Bu sebeple, yeni kurulan bu kamu yönetimi bölümlerinde kamu yönetimi alanında bilimsel bilgi birikimine yönelik teorik ve ampirik araştırmaların yanısıra ulusal kamu yönetimlerinin ihtiyaç duyduğu nitelikli kamu görevlilerinin sağlanmasına yönelik öğretim programlarının yürütüldüğü görülmüştür. Böylece, başlangıçta, kamu yönetimi öğretiminin mesleki bir anlayış içerisinde ele alındığı söylenebilir. İleride kamu görevlisi olarak görevlendirilebilecek kişilerin bu görevleri ile ilgili bir eğitim-öğretim programından geçirildikten sonra bu görevlere atanmalarının uygun olacağı düşüncesi Batı'da bugün bile çağdaş anlamda oluşturulan kamu yönetimi öğretim programlarının içeriğini etkileyebilmektedir. Aslında bu düşünce, Avrupa'daki Ortaçağ saray okullarından 18. ve 19. yüzyıllarda kameral bilimlerin öğretildiği okullara kadar geçerli olan "daha iyi devlet yöneticisi yetiştirme" ihtiyacının bir sonucudur. Hatta, akademik kamu yönetimi programlarının yanısıra, "seçkin" kamu yöneticileri yetiştirme amacına yönelik devlet kurumları (örn. Fransa'daki "Ecole Nationale D'Administration"/ENA) ve bu kurumların yürüttükleri eğitim-öğretim programlarının günümüzde de varlıklarını sürdürdükleri bilinmektedir.

1.2. Türkiye'deki Gelişmeler

Devlet yönetimi için gerekli görevlileri yetiştirme ihtiyacı Türk devletlerinde de çok eski tarihlerde fark edilmiş ve bunu gerektirdiği eğitim-öğretim kurumlaşması özellikle Selçuklu ve klasik Osmanlı dönemlerinde çoğu kez Avrupa'ya örnek oluşturacak düzeyde gerçekleştirilmiştir (Kaya, 1984: 2. Bölüm; Kalkandelen, 1985: 89). Ancak, bu kurumlardaki öğretim faaliyetinin, en iyi yapıldığı dönemlerde dahi, bugünkü anlamda kamu yönetim öğretimi olarak nitelendirilip nitelendirilemeyeceği tartışma konusudur (Cem, 1975: 17). Türkiye'de çağdaş anlamda kamu yönetimi öğretimi ile ilgili faaliyetlerin, esas itibarıyla, Tanzimat döneminde başladığı kabul edilmektedir. Osmanlı yönetiminin Tanzimat sonrasında Batı ile artan ilişkiler karşısında ihtiyaç duyduğu ve çağdaş gelişmelere ayak uyduracak yeni bir yönetici ve kamu görevlisi kadrosunu yetiştirecek bu öğretim, hem Osmanlı İmparatorluğu'ndaki saray okulu

(Enderun Mektebi) geleneğinden hem de geleneksel medrese kurumları dışında oluşturulan ve Batı'daki eğitim-öğretim kurum ve tekniklerinden etkilenen yeni öğretim kurumları sayesinde gerçekleştirilmeye çalışılmıştır (Kaya, 1995: 253; Timur, 2000: 84-85, 88, 99-100). Böylece, Batı'daki pek çok örneğinde olduğu gibi, Türkiye'de de kamu yönetimi öğretiminin tarihsel kökleri, medrese-üniversiteden ziyade saray okuluna dayanmaktadır. Bu itibarla, Türkiye'de kamu yönetimi öğretiminin Batı ülkeleri ile hemen hemen aynı dönemde ve benzer zeminde başladığı; ancak, aynı gelişim hızını gösteremediği söylenebilir (Aykaç, 1995: 272).

Osmanlı saray okulu geleneğinin modern bir devamı olan (Timur, 2000: 88, 99-100) ve Fransa'daki "yüksek mektepler" modelini örnek alan (Gürüz *et al.*, bila tarih: 151-152) "Mekteb-i Mülkiye" (MM) ve "Mekteb-i Sultanî" sözkonusu yeni yönetici ve kamu görevlisi kadrolarının yetiştirmek amacıyla kurulmuş olan eğitim kurumları arasında en ünlü olanları ve süreklilik kazananlarıdır. MM'nin, hiç şüphesiz, Türkiye'de kamu yönetimi öğretimi açısından özel bir yeri vardır. Türkiye'de bu alandaki öğretimin içerik olarak bugünkü anlamda olmasa bile, düşünce olarak bu okulun açılmasıyla birlikte başladığı kabul edilmektedir (Mihçioğlu, 1972: 9; Heper ve Berkman, 1980: 34). Türk siyaset ve bilim hayatının dönüm noktaları ile çakışan MM'nin gelişim tarihi (bkz. Ergin, 1940: 2. Cilt; Unat, 1964; Çankaya, 1968: 1. Cilt; ve Timur, 2000), aynı zamanda, Türkiye'de yakın döneme kadar kamu yönetimi öğretiminin geçirdiği aşamaları sergilemesi bakımından da özel bir önem taşımaktadır. Özellikle, MM'nin açıldığı 1859 yılı ile Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün (TODAİE) ve A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi'ndeki (SBF) ilk kamu yönetimi kürsüsünün kurulduğu 1950'ler arasındaki yaklaşık bir yüzyıllık dönemde MM (ve onun devamı olan Siyasal Bilgiler Okulu) tarihi ile Türk kamu yönetimi öğretiminin tarihi gelişimi özdeşlik arz etmektedir (Aykaç, 1995: 274).

Kuruluşundan itibaren çeşitli kereler öğretim süresi ve öğretim programında değişikliklere gidilen MM, zaman içinde Türkiye'nin modern anlamda ilk ciddi sivil yüksekokulu haline gelmiştir. Ders programında genel kültür derslerinin yanısıra yüksek düzeyde hukuk, ekonomi ve maliye ve de yönetim eğitiminin dayandığı başlıca

disiplinlere yer verilmiştir. Böylece, MM'deki öğretim programı, hem Osmanlı Enderun Mektebi'ndeki yöneticilik eğitimi geleneğini hem de Batı'daki eğitim-öğretim kurum ve teknikleri bünyesinde barındırmıştır. 1913'de Paris Siyasal Bilgiler Okulu'ndan esinlenilerek MM yeniden örgütlenmiş; "Siyasî", "İdari" ve "Mali" olmak üzere uzmanlık bölümleri açılmıştır. Böylece, kurumsal olarak kamu yönetimi bölümü ilk kez bu tarihte kurulmuştur denilebilir. 1933 tarihli "üniversite reformu"nun oluşturduğu atmosferde ve Ankara'nın başkent olması üzerine Cumhuriyet bürokrasisinin Ankara'da toplanması gibi pratik bir sebeple, 1936'ya kadar İstanbul'da öğretimi sürdüren MM, 1935 tarih ve 2777 sayılı Kanun ile Ankara'ya nakledilmiş ve 1936-1937 ders yılında Ankara'daki yeni ve bugünkü binasında öğretime başlamıştır. Atatürk'ün isteğine uygun olarak da adı "Siyasal Bilgiler Okulu"na (SBO) çevrilmiş ve öğretim süresi üniversite dengi dört yıla çıkarılmıştır (Çankaya, 1968: 1. Cilt). 1946 tarih ve 4936 tarihli Üniversite Kanunu ile Türk yükseköğretiminin "üniversite özerkliği" ilkesi çerçevesinde yeniden düzenlenmesi ve SBO ile üniversiteler arasındaki hukukî eşitliğin bozulması sebebiyle; ve bu Kanun ile üniversitelere sağlanan yeni gelişme imkanları karşısında SBO'nun da üniversite bünyesine alınması gerekmiştir. Nitekim, SBO, 1950 tarih ve 5627 sayılı Kanun ile "Siyasal Bilgiler Fakültesi" (SBF) adı ile Ankara Üniversitesi'ne katılmış; "Mali", "İdari" ve "Siyasî" bölümlerden oluşan dört yıllık bir fakülteye dönüştürülmüştür.

Türkiye'de Cumhuriyet dönemi boyunca yükseköğretim kurumlarında uygulanmakta olan kamu yönetimi öğretimi bir yandan Batı'da bu alanda gelişen genel trendlerin diğer yandan ise Türkiye'deki bazı kurumlar (örn. İçişleri Bakanlığı, A.Ü. SBF ve TODAİE) ve meslekler (örn. mülkî idare amirliği) ile sözkonusu kurumların yönetiminde yer almış, kamu yönetimi disiplininin kurulması ve gelişmesinde öncülük etmiş ve bugün bazıları hayatta olmayan sınırlı sayıdaki akademisyenin (örn. Prof. Dr. Cemal Mıhçıoğlu) etkileri ile şekillenmiştir. Başka bir deyişle, dünya'da ve Türkiye'de hızla değişen siyasî, ekonomik ve yönetsel anlayışlar ve politikalar karşısında Türk kamu yönetiminin personel ihtiyacını karşılama gerekliliği (öğretim hizmetinin talep yönünü etkileyen faktör) ve öğretim kurumlarının yaklaşımı ile öğretim üyelerinin formasyonları

(öğretim hizmetinin arz yönünü etkileyen faktör) Türkiye'de kamu yönetimi öğretiminin gelişimi ve içeriğinin şekillenmesinde etkili olmuşlardır.

II. Dünya Savaşı öncesi dönemde, Tanzimat sonrası Osmanlı döneminde olduğu gibi özellikle Kıta Avrupası'ndaki anlayışa paralel olarak ve idare hukukunun etkisiyle, ağırlıklı olarak kamu yönetiminin yapısal-hukukî yönü ile ilgilenilmiştir. Hatta, kamu yönetimi, idare hukukunun bir alt alanı (âmme idaresi teşkilâtı ve personeli) olarak görülmüş ve dolayısıyla idare hukukçularının tekelinde kalmıştır (bkz. Ergun ve Polatoğlu, 1984: 15; Emre, 2003: 10). Bu yaklaşım, SBO'daki İdari Şube'deki öğretim programına da aynen yansımıştır. SBO'da "Türk İdare Teşkilatı Tarihi", "Mahalli İdareler" ve "Şehircilik" gibi yeni derslere yer verilmesine rağmen hukuk derslerinin ağırlığı devam etmiştir. İdare hukukunun Türkiye'deki kamu yönetimi araştırma ve öğretimindeki ağırlığı (bkz. Heper, 1975: 62-63; ve Heper ve Berkman, 1979a: 11-12), ister Osmanlı İmparatorluğu'nun son ve Cumhuriyet'in ilk dönemlerinde hukukî yanı ağır basan Fransız yönetim sisteminin örnek alınmasından (bkz. Heper ve Berkman, 1979b: 312; ve Berkman, 1987: 25) ister hukuk disiplininin Türkiye'de daha köklü olmasından kaynaklansın (bkz. Heper ve Berkman, 1979a: 12), günümüze kadar etkisi giderek azalmakla birlikte sürmüştür (Özen, 1995: 77).

II. Dünya Savaşı sonrasında, Türkiye'de çağdaş anlamda kamu yönetiminin bilimsel bir disiplin ve bir öğretim dalı olarak doğuşu Türkiye'nin kendine özgü koşullarının bir sonucu olmaktan öte Türkiye'nin uluslararası sisteme katılarak dış açılmasının bir ürünüdür. Gelişmekte olan ülkelerin sosyo-ekonomik kalkınmaları için dış yardım yapılması, hem kalkınmanın hem de dış yardımın yönetilebilmesi için ihtiyaç duyulan çağdaş bir yönetim mekanizmasının kurulmasına yönelik yönetsel reform yardımı yapılması şeklindeki dünya genelinde uygulanan bir programın parçası olarak doğmuştur (Abadan, 1956: 19; Ayman-Güler, 1994: 8).

1940'ların sonu ve 1950'lerin başında yabancı uzmanlarca hazırlanan çeşitli raporlarda (örn. bkz. Neumark, 1949; IBRD, 1951; ve Martin ve Cush, 1952), Türkiye'de kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi ve kamu görevlilerinin bu yeniden düzenlenen

yapı ve işleyişe ayak uydurabilmeleri için hizmet-öncesinde ve hizmet-içinde eğitimlerine önem verilmesi vurgulanmış; bu çerçevede, çağdaş anlamda kamu yönetimi öğretiminin önemi de ortaya çıkmıştır. Özellikle, Dünya Bankası'nın görevlendirdiği Barker Kurulu'nun 1951 yılında hazırladığı raporda bir yandan kamu görevlilerine yönelik kamu yönetimi eğitiminin geliştirilmesi diğer yandan da üniversitelerde kamu yönetimi kürsülerinin kurulması önerilmiştir (IBRD, 1951: 225). 1950'lerin başlarından itibaren Birleşmiş Milletler (BM) Teknik Yardım Teşkilâtı (UN TAA) ve ABD Dışişleri Bakanlığı'na bağlı ve adı zaman içinde sürekli değişen Uluslararası Kalkınma Ajansı (US AID), çeşitli anlaşmalar yoluyla Türkiye'de kamu yönetimi reform çalışmalarını destekleyecek ve kamu görevlilerine yönelik eğitimin geliştirilmesini sağlayacak bir örgütlenmeye gidilmesine önayak olmuşlardır (Abadan, 1956: 19-20; Arık, 1964: 12; Mihçioğlu, 1988: 7, 32). Bu öneri ve girişimlerin etkileri, birbirleriyle bağlantılı iki farklı kurum açısından değerlendirilebilir. İlk olarak, kamu görevlilerinin eğitimi alanında "Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü"nin kurulması (TODAİE) bu çabaların bir ürünüdür. İkinci olarak, yükseköğretim alanında "A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi"nde (SBF) "Kamu Yönetimi Kürsüsü" kurulmuştur (Mihçioğlu, 1988: XI, 1-2).

Bu dönemde, dünyanın da ilk kamu yönetimi enstitüleri arasında yer alan TODAİE'nin kurulması Türkiye'de kamu yönetimi alanında atılan en önemli adımlardan birisini oluşturur (Ergun, 1986: 134; Ergun, 1988: 126; Mihçioğlu, 1988: 1. ve 2. Bölüm). Üstelik, o dönemde kamu yönetimi karşılığı olarak kullanılan "âmme idaresi" terimi ilk kez bu Enstitü'nün adında yer almıştır (Tortop, 1978: 35). BM ile Türk Hükümeti arasında 1951 yılında imzalanan Teknik Yardım Esas Anlaşması'nın uygulanmasına ilişkin 1952 tarihli ve 1 sayılı Ek Anlaşma uyarınca Türkiye ile Ortadoğu ülkelerindeki kamu görevlilerinin eğitim ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan TODAİE 1953 yılında fiilen çalışmaya başlamış; 1953-1958 yılları arasında, BM ve SBF'nin ortak yönetimi altında ve fizikî olarak SBF çatısı altında faaliyetlerini yürütmüş; 1958 yılında 7163 sayılı kuruluş kanununun çıkarılması sayesinde tüzel kişilik kazanmış ve bilimsel, yönetsel ve malî özerkliğine kavuşmuştur. (Ergun ve Polatoğlu, 1984: 15-16; Ergun, 1988: 126; Mihçioğlu, 1988: 1. ve 2. Bölüm).

TODAİE kamu yönetimi alanında Anglo-Amerikan yönetim anlayışının Türkiye'de tanınıp zamanla daha fazla benimsenmesi yolunu açmıştır. Enstitü'de uygulamaya konulan ve kamu görevlilerini kamu yönetimi alanında yetiştirmeyi amaçlayan ders programlarında, yönetimin hukukî yönüne ağırlık veren Kıta Avrupası yaklaşımını yansıtan konuların yanısıra yönetimin sosyo-psikolojik yönlerini de ele alan konulara yer verilmesi ile birlikte kamu yönetimi çağdaş bir içerik ve düzey kazanma yoluna girmiştir. TODAİE, kamu yönetimi alanında bilgi birikimini sağlamayı, araştırma ve yayın yapmayı, kamu kuruluşlarına eğitim danışmanlığı sağlamayı, çeşitli kurslar ve seminerlerden oluşan ulusal ve uluslararası nitelikte kısa ve orta süreli hizmet-içi eğitim programları (KSEP) ile uzun süreli (1-2 yıllık) Genel Öğretim ve Yetiştirme Programı'yla orta ve üst kademe kamu görevlilerini eğitmeyi amaçladığından, kısa zamanda gerek akademik çevrelerin gerekse kamu kurum ve kuruluşlarının ilgi odağı haline gelmiştir (bkz. Cem, 1974; Ergun, 1988: 126-128 ve 1996; Mihçioğlu, 1988: 4. Bölüm; ve Özer, 1995). Enstitü'nün, öğretim faaliyetlerinin yanısıra Türk öğretim elemanlarının yetiştirilmesi, İngilizce kamu yönetimi terimlerine Türkçe karşılıklar bulunması ve öğrencilere kaynak sağlama amacıyla İngiliz dilindeki temel eserlerin Türkçe'ye çevrilmesi ve telif eserlerin desteklenmesi yönündeki çabaları (Balta, 1958: 1; Ergun ve Polatoğlu, 1984: 15; Mihçioğlu, 1988: 2. ve 4. Bölüm; Heper ve Berkman, 1980: 35-36; ve Ergun, 1996) ileriki yıllarda Türkiye'de lisans ve yüksek lisans düzeyinde kamu yönetimi öğretiminin kurumsal ve insangücü açılarından gelişmesine katkıda bulunmuştur.

1950 yılında Ankara Üniversitesi bünyesine katılan SBF'de 1955'de kabul edilen Lisans Öğretim ve ve İmtihan Talimatnamesi ile SBF'de ilk iki yılın ortak son iki yılın ise uzmanlık öğretimine ayrılmasına karar verilmiş; ilgili uzmanlık bölümünün adı "İdari Şube" olarak korunmuştur. 1967 tarihli Lisans Öğretim ve Sınav Yönetmeliği ile bölümün adı değişen program içeriği de dikkate alınarak "Siyaset ve İdare Bilimleri" olarak değiştirilmiştir (Çankaya, 1968: 1. Cilt; SBF, 1978; Mihçioğlu, 1988: 58).

Gerek TODAİE'nin yürüttüğü çalışmaların gerekse başta ABD olmak üzere Batı ülkelerinde bu alanda yaşanan gelişmelerin etkisiyle, kamu yönetimi bazı yükseköğretim

kurumlarına ayrı bölümler, kürsüler ya da, en azından, bağımsız dersler olarak girmeye başlamıştır. SBF, Türkiye’de çağdaş kamu yönetimi öğretiminin üniversitelerimizde yerleşip yaygınlaşmasında önderlik etmiştir. SBF’de kamu yönetimi ya da o dönemdeki adıyla âmme idaresi alanıyla ilgili konuların okutulması iki aşamada gerçekleşmiştir. Birinci aşamada (1950’lerin ilk yarısından itibaren), kamu yönetimi konuları resmi öğretim programına alınmadan TODAİE’de veya SBF’nin New York Üniversitesi ile işbirliği sonucu NYU Grubu’nda görev almak üzere gelmiş yabancı bilim adamlarınca deneme niteliğinde dersler verilmiş ve bu dersler yine Southern California ve New York Üniversitelerinde kısa dönemli uzmanlık eğitimini tamamlayan Türk bilim adamlarınca öğrenciler için Türkçeye çevrilmiştir. İkinci aşamada (1950’lerin ortalarından itibaren), bir yandan sözkonusu dersler yabancı bilim adamlarının yanısıra SBF’nin kendi öğretim elemanları tarafından verilmeye başlanmış, diğer yandan sözkonusu ders içeriklerinin belirlenmesiyle ilgili çalışmalar yapılmış ve bu derslerin yönetmelik değişikliği yoluyla öğretim programına alınması sağlanmıştır (Balta, 1958: 1 ve 1967a: 261-263; Mihçioğlu, 1988: 29, 49, 62).

Aslında, SBF’de çağdaş anlamda ilk kamu yönetimi dersi TODAİE’nin SBF çatısı altında 1953 yılında çalışmaya başlamasından hemen önce okutulmaya başlamıştır. İlk kamu yönetimi dersi TODAİE’nin BM adına ilk eşyöneticisi olan Profesör Gunnar Heckscher tarafından 1952-1953 öğretim yılı güz döneminden itibaren İdari Şube IV. Sınıf ile Mali Şube IV. Sınıfında verilmiştir (Mihçioğlu, 1988: 29). TODAİE’nin kuruluşu ile ilgili olarak Ankara’ya gelen ve aralarında Heckscher’in de bulunduğu BM uzmanlarının sundukları raporda (UN, 1954), geleneksel olarak kamu yönetimine eleman yetiştiren bu kurumda egemen olan hukukî yaklaşımın yumuşatılmasından ve siyaset bilimi yaklaşımı başta olmak üzere diğer sosyal bilimlerden yararlanılmasından sadece Enstitü’nün değil Türkiye’deki akademik yaşamla kamu yönetiminin de fayda sağlayacağı ifade edilmiştir. Nitekim, 1954 yılından itibaren SBF’nin öğretim programında TODAİE’deki benzer nitelikte derslere yer verilmesi yolunda çalışmalara girilmiştir (Mihçioğlu, 1988: 29-31). 1955 tarihli Yönetmelik ile 2. sınıfta bütün öğrenciler için zorunlu “Âmme İdaresi” dersi ile İdari Şube’nin son sınıf öğrencileri için zorunlu “Âmme İdaresi” ve “İdarî Ameliyeler Tahlili” dersleri konulmuştur (Balta, 1958:

1; Çankaya, 1968, 1. Cilt: 657-658; Mihçioğlu, 1988: 58). 1967 tarihli Yönetmelik ile 2. Sınıfta okutulan “Âmme İdaresi” dersinin adı, disiplinin gerçek adının yönetim bilimi olduğu savunan Cemal Mihçioğlu’nun önerisi üzerine “Yönetim Bilimi” olarak değiştirilmiş¹²; Siyaset ve İdare Bilimleri Bölümü son sınıf öğrencileri için zorunlu bir “Yönetim Bilimi” dersi ile seçmeli bir “Örgüt ve Yöntem” dersine programda yer verilmiştir (SBF, 1967: 137; Mihçioğlu, 1988: 58).

SBF’de, çağdaş anlamda bir kamu yönetimi öğretiminden sorumlu bir kürsünün kurulması yönündeki çabalar 1953 yılı sonlarında başlamış ve bu kürsü 1957 yılında “Âmme İdaresi Kürsüsü” adı altında kurulmuştur. Kürsünün adı 1967 yılında Cemal Mihçioğlu’nun önerisi üzerine “Kamu Yönetimi Kürsüsü” olarak değiştirilmiştir. Gerek ilk iki yıllık genel ve gerekse son iki yıllık uzmanlık (Siyaset ve İdare Bilimleri Bölümü) öğretiminde yer alan ve kamu yönetimi disiplini ile doğrudan ilgili dersler (örn. Yönetim Bilimi, Örgüt ve Yöntem) bu Kürsü tarafından verilmeye başlanmıştır. Bu gelişmeyle, kamu yönetimi disipliniyle dolaylı olarak ilgili derslerle (örn. Mahalli İdareler, Mahalli İdareler Maliyesi, Yöneticiler için Muhasebe) birlikte, Siyaset ve İdare Bilimleri Bölümü’ndeki öğretim programının hukuk ağırlıklı özelliği devam etmesine rağmen kamu yönetimi ile ilgili ders sayısında artış sağlanmıştır (Mihçioğlu, 1988: 30, 59).

Bu yıllarda, A.Ü. SBF’nin kamu yönetimi öğretimindeki neredeyse mutlak egemenliğine tek istisnayı 1956 yılında kurulan ve 1960’larda büyük bir gelişme kaydeden “Ortadoğu Teknik Üniversitesi” (ODTÜ, İdari İlimler Fakültesi, Amme İdaresi Bölümü) oluşturmuştur. Başlangıcından itibaren, bu Bölümde, kamu yönetimi öğretimi

¹² Cemal Mihçioğlu’nun Simon, Smithburg ve Thompson’un “Public Administration” (1950) adlı eserini “Kamu Yönetimi” (1966) adı ile çevirmesi ile birlikte bu bilim dalının adı olarak “kamu yönetimi” terimi ilk kez “âmme idaresi” teriminin yerine kullanılmıştır (Mihçioğlu, 1983: 43). Yine, Mihçioğlu’nun etkisiyle 1967 yılında A.Ü. SBF’deki ilgili kürsünün adı “âmme idaresi”den “kamu yönetimi”ne, ilgili dersin adı da “âmme idaresi”den “yönetim bilimi”ne çevrilmiştir (Mihçioğlu, 1988: 58). 1960’ların ikinci yarısındaki “âmme” teriminin yerini “kamu”ya ve “idare” teriminin yerini “yönetim”e bırakması yönündeki değişikliğin bu alandaki esas etkisi 1970’li yılların ortalarından itibaren görülmeye başlanmıştır. Nitekim, bu yıllarda, alandaki araştırmaların yanısıra ders kitaplarında da âmme idaresi terimi ya kamu yönetimine (örn. bkz. Versan, 1960 ve 1974) ya da yönetim bilimine (örn. bkz. Nuri Tortop, 1968, 1974 ve 1978) dönüşmüştür. 1980’lerden itibaren ise TODAİE ve Amme İdaresi Dergisi dışında adında “âmme idaresi” ibaresi bulunan hemen hiç bir kuruluş veya yayın kalmamış; orta bir yol olan “kamu idaresi” terimi bile bazı hukukî metinler ve birkaç istisnai yayın dışında (örn. bkz. Aktan, 1987 ve 1989) varlığını yitirmiştir (Ömürçönülşen, 2003b). Ancak, adı ne olursa olsun bu alandaki yayınlarda ve öğretimde hukukî ve hukuk dışı yaklaşımlar birlikte yaşamaya devam etmişlerdir.

Anglo-Amerikan kamu yönetimi yaklaşımının etkisinde idare hukukundan bağımsız bir alan olarak ele alınmış (Cem, 1973: 79-83; Polatoğlu, 2001: 66) ve kamu yönetiminin çeşitli konuları ağırlıklı olarak Türk akademisyenler tarafından okutulmuştur (Balta, 1958: 1-2). Bu durum daha sonraki benzer uygulamalara örnek olmuş; ancak yabancı dille (İngilizce) öğretim yapılmasının da etkisiyle buradaki öğretimin Türk kamu yönetiminin ihtiyaç duyduğu yöneticileri yetiştirme konusunda yetersiz kaldığı yönünde eleştiriler yapılmıştır (bkz. Mihçioğlu, 1972: 135 vd.).

Türkiye’de kamu yönetimi Anglo-Amerikan dünyasında olduğu gibi siyaset biliminden bağımsızlaşarak değil 1950’lerden itibaren idare hukukundan ayrılarak (Emre, 2003: 10) ve hatta ülkedeki genel kamu (umumî âmme) hukuku birikimi adeta yok sayılarak (Ayman-Güler, 1994: 5-6, 10) oluşmuştur. Bu gelişmeye rağmen kamu yönetiminin ayrı bir disiplin veya ayrı bir ders konusu olup olamayacağı özellikle idare hukukçuları arasında sorgulanmaya devam etmiştir (Tortop, 1978: 36-37). Kimi idare hukukçuları kamu yönetiminin esas itibarıyla idare hukukunun konusunu oluşturduğunu (bkz. Derbil, 1950: 47) ve bu sebeple kamu yönetiminin yükseköğretimde ayrı bir bölüm veya ders konusu olmasının uygun bulunmadığını (Duran’ın görüşleri için bkz. SBF, 1967: 151-152) savunmaya devam etmişler; kimileri ise kamu yönetiminin yeni bir bilim dalı olmayıp, eski çağlardan beri “iyi” bir devlet yönetimi ilkelerinin araştırıldığını ve kamu yönetimi ile idare hukuku arasında birbirlerini tamamlayıcı sıkı bir ilişki bulunduğunu ileri sürmüşlerdir (bkz. Onar, 1966: 114-116). Mihçioğlu’nun da vurguladığı gibi, uzun bir süre, yeni bir bilim dalı olarak kamu yönetimi, idare hukuku karşısı bir anlayışın ürünü olarak algılanmış (1988: 51); ancak, bu eğilim zamanla, en azından hukuk fakülteleri dışındaki idare hukukçuları arasında güç kaybetmiştir. Kamu yönetiminin hukukî ve hukuk dışı yönleri arasındaki sıkı bağlantı vurgulanmakla birlikte, kamu yönetiminin hukuk dışı yönlerinin ayrı bir bilimsel disiplin, bölüm ya da ders konusu olabileceği kabul edilmeye başlamıştır (örn. bkz. Balta, 1958; ve Gözübüyük, 1969: Önsöz; ayrıca bkz. SBF, 1967: 83). Hatta, bu hukukçulardan bazıları hukuk fakültelerinin öğretim programlarında “yönetim bilimi”ne özel ve ayrı bir yer verilmesini önermiştir (örn. bkz. Balta, 1967b).

Cemal Mihçioğlu, idare hukukunun kamu yönetiminin sadece hukukî yönü ile ilgilendiğini, oysa kamu yönetiminin yönetimi ve yöneticinin yapmakta olduğu işi inceleyen, bunun üzerine araştırmalar ve öğretim yapan bir bilim disiplini olduğunu ileri sürmüştür; Türkiye’de, daha önce, kamu yönetiminin hukuk dışı yönlerini inceleyen akademisyenler mevcut olmadığı için bu alanın idare hukukçularının elinde kaldığı ve hukukî bir yaklaşımla ele alındığını ifade etmiştir (C. Mihçioğlu’nun görüşleri için bkz. SBF, 1967: 137-138; ve Mihçioğlu, 1988: 49-51). Bu görüşleriyle Mihçioğlu, kamu yönetiminin yükseköğretim ders programlarına ayrı bir ders olarak girmesine öncülük etmiştir (bkz. SBF, 1967: 137-138; ve Mihçioğlu, 1988: 3. Bölüm).

Hukukî yaklaşımın hem kamu yönetimi araştırmalarında hem de öğretimindeki etkisi 1950’li ve 1960’lı yıllarda da devam etmekle birlikte (bkz. UN, 1966: 155; Cem, 1973: 77-78; Heper, 1975; Heper ve Berkman, 1980: 34; ve Emre, 2003: 13-14) kamu yönetimi alanında giderek etkili olmaya başlayan yaklaşım artık kamu hukukunun, özellikle de idare hukukunun, ağırlık taşıdığı Kıta Avrupası yaklaşımı değil yönetimin hukuk dışı yönlerinin ağırlık taşıdığı Anglo-Amerikan yaklaşımıdır (Ayman-Güler, 1994: 11-12). Aslında II. Dünya Savaşı’ndan itibaren Kıta Avrupası ülkelerinde de Anglo-Amerikan yönetim biliminin etkileri hissedilmeye başlanmıştır (bkz. Balta, 1958; ve Üsdiken ve Çetin, 1999). II. Dünya Savaşı sonrasında, ABD’nin, hem siyasî ve ekonomik hem de bilimsel ve teknolojik alanlarda bir süper güç haline gelmesi ve bunun sonucu olarak İngiliz dilini ve Anglo-Amerikan kültürünü hızla dünyaya yayması; hem Kıta Avrupalı hem de, özellikle, Türk akademisyenleri arasında başta ABD olmak üzere Anglo-Amerikan ülkelerinde eğitim görmüş olanların ve yabancı dil olarak İngilizce bilenlerin sayısının hızla artması ile birlikte kamu yönetimi olgusuna değişik bir açıdan bakılmaya başlanmıştır.

1970’li yıllara gelindiğinde, yükseköğretim kurumları ve programlarında çeşitlenmenin etkisi kamu yönetimi alanında da kendini hissettirmiştir. Özellikle, ODTÜ’ye (İdari İlimler Fakültesi, Amme İdaresi Bölümü) ilaveten “Boğaziçi Üniversitesi” (İdari Bilimler Fakültesi, Sosyal Bilimler Bölümü) gibi Amerikan üniversite modeline uygun olarak kurulan, yurtdışından doktoralı akademisyenlerin

çoğunluğu oluşturduğu ve öğretim dilinin İngilizce olduğu nispeten yeni üniversitelerde sözkonusu gelişmenin etkisi daha belirgin olmuştur. Bu üniversitelerde 1960'larda başlayan ancak 1970'lerde hız kazanan önemli bir gelişme de kamu yönetimi disiplininin ABD'ndeki gelişim çizgisinin etkisiyle karşılaştırmalı kamu yönetimi ve kalkınma yönetimi gibi derslerin klasik kamu yönetimi öğretim programlarına eklenmiş ve bu konulardaki akademik araştırma ve yayınların artmış olmasıdır.

1970'lerin sonlarında İstanbul Üniversitesi'nin çeşitli fakülte, kürsü ve enstitülerindeki kamu hukuku, siyaset bilimi ve kamu yönetimi birikimi üzerine kurulan "Siyasal Bilimler Fakültesi" ise aşağı yukarı A.Ü. SBF modeline paralel şekilde kamu yönetimi öğretimine başlamıştır. Bu arada, A.Ü. SBF'de hem 1974 ve hem de 1977'de yenilenen lisans düzeyindeki öğretim ve sınav sistemi ile ilgili yönetmelikler ile Siyaset ve İdare Bilimleri Bölümü öğretim programı içerisinde doğrudan kamu yönetimini ilgilendiren ders sayısı artırılmış ve kompozisyonu (örn. "Örgüt ve Yöntem" dersi yerine "Kamusal İlişkiler") değiştirilmiştir (Mihçioğlu, 1988: 60-61).

1970'li yıllardaki bir diğer önemli gelişme de bazı büyük kentlerdeki iktisadî ve ticarî ilimler akademilerinin giderek üniversitelere benzeme yönünde gelişme göstermeleri (Oğuz, 1995) ve bunların bünyesinde değişik adlar ve içerikle kurulan bölümler veya fakültelerde kamu yönetimi öğretimine veya kamu yönetimi derslerinin de dahil olduğu siyaset ve yönetim bilimi öğretimine geçilmiş olmasıdır (Aykaç, 1995: 276-277). Örneğin, "AİTİA"nda 1969 yılında "Kamu Yönetimi Bölümü" kurulmuş ve bu Bölümün üçüncü ve dördüncü sınıflarında "Yönetim Bilimi" derslerine yer verilmiştir (Tortop, 1978: 35). Bölümün adı kamu yönetimi olmasına rağmen öğretim programının ağırlığını hukuk, iktisat ve siyaset bilimi dersleri oluşturmuş; doğrudan kamu yönetimini ilgilendiren dersler programa yansımamıştır (Cem, 1973: 83-84). 1974-1975 öğretim yılından itibaren Akademiye bölümlere ayrılma birinci sınıftan başlamış ve Kamu Yönetimi Bölümü'nün adı önce "Yönetim Bilimleri Bölümü"ne çevrilmiş ve daha sonra "Yönetim Bilimleri Fakültesi" haline dönüştürülmüştür. Sözkonusu kurumda, 1970'lerin ortalarında itibaren kamu yönetiminin sorunlarına daha ağırlık veren (yönetim bilimi, personel yönetimi, halkla ilişkiler vb. derslerini içeren) bir yönetim bilimi öğretim

programı uygulanmıştır (Tortop, 1978: 4, 35). 1970'lerin sonlarına doğru "İİTİA"ne bağlı olarak kurulan "Siyasal Bilimler Fakültesi"nde de kamu yönetimi dersleri öğretim programlarına dahil edilmiştir.

Gerek kamu sektörünün gerekse özel sektörün ihtiyaç duyduğu çağdaş yöneticilerin yetiştirilmesi amacıyla 1974 yılında çıkarılan bir Bakanlar Kurulu Kararı ile de TODAİE'ye bağlı olarak "Sevk ve İdare Yüksek Okulu" kurulmuş ve 1976-1977 öğretim yılında uygulamaya konulan lisans öğretimi programına kamu yönetimini ilgilendiren çeşitli dersler dahil etmiştir (Ergun ve Polatoğlu, 1984: 16; Ergun, 1988: 126-127 ve 1996: 9).

1970'li yıllarda kamu yönetimi alanında yetişen öğretim elemanı sayısı artmaya başlamıştır. 1970'lerin başlarında yurt dışında kamu yönetimi alanında doktora derecesi kazanıp Türkiye'ye dönen bazı akademisyenler o tarihte son derece sınırlı sayıdaki üniversitede mevcut olan kamu yönetimi bölümlerinde kadro bulunmadığı için üniversitelerin başka bölümlerinde (örn. işletme, iktisat, sosyoloji, eğitim yönetimi) ya da TODAİE'de görev almışlardır. Ancak, bu yetişmiş insangücünün katkılarıyla 1980'li yıllarda özellikle büyük kentlerdeki gelişmiş üniversitelerde (örn. Hacettepe Üniversitesi) kamu yönetimi bölümlerinin hızla kurulması mümkün olmuştur (bkz. Kaya, 1995: 254). Ayrıca, sözkonusu öğretim elemanlarının katkılarıyla 1970'li yıllarda, kamu yönetimi alanında telif ve tercüme çok sayıda eser yayımlanmıştır. Bu durum, doğal olarak, kamu yönetimi lisans ve özellikle de lisansüstü öğretimine olumlu bir katkıda bulunmuştur. Ayrıca, sözkonusu öğretim elemanlarının yetiştikleri ülkeler ve eğitim kurumları ile aldıkları formasyonların etkisiyle Türkiye'de kamu yönetimi öğretimi yapan kurumlar arasındaki yaklaşım farklılıkları da daha belirgin hale gelmiştir.

1970'lerde de, kamu yönetimi araştırma ve öğretiminde hukukî yaklaşımın etkileri devam etmekle birlikte (bkz. Berkman, 1987 ve 1995; ve Emre, 2003: 14-15), ampirik çalışmalara dayalı ve yönetimin davranış boyutunu vurgulayan bir yaklaşımın geliştiği görülmüştür (bkz. Üsdiken ve Pasadeos, 1993; ve Emre, 2003: 16-18).

1980'li yıllar yükseköğretim kurumları ve programlarında standartlaşmaya gidildiği bir dönem olmuştur. 1981 yılında çıkarılan 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu ve oluşturulan "Yükseköğretim Kurulu" (YÖK) ile birlikte mevcut üniversitelerin bölünmesi veya iktisadî ve ticarî ilimler akademileri, devlet mühendislik ve mimarlık akademileri ve eğitim enstitülerinin birleştirilmesi suretiyle bazı yeni üniversiteler kurulmuştur. Köklü bir geleneğe sahip A.Ü. SBF ile İstanbul Üniversitesi İktisat, İşletme ve Siyasal Bilimler Fakülteleri dışında mevcut veya yeni kurulan bütün fakülteler "İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi" adı altında örgütlenmiştir. Böylece, üniversite (fakülte)-akademi ayrımı tartışmalarının yaşandığı 1970'li yılların dağınlığı yerini üniversite (fakülte) lehine bir standartlaşmaya bırakmıştır. A.Ü. SBF ve 1986 tarihli bir kanunla adı "Siyasal Bilimler Fakültesi"ne dönüştürülmüş olan İ.Ü. Siyasal Bilimler Fakültesi de dahil olmak üzere bu fakültelerin bir kısmında mevcut olan bir kısmında ise yeni kurulan bölümlere (örn. Boğaziçi, Dokuz Eylül, Gazi, Hacettepe, İnönü, Marmara, ODTÜ ve Uludağ Üniversiteleri) de "Kamu Yönetimi" ortak adı verilmiştir. TODAİE'ye bağlı olarak kurulan Sevk ve İdare Yüksekokulu da farklı kuruluşlara bağlı eğitim kurumlarının üniversite çatısı altına toplanma ve standartlaşma eğilimine paralel olarak 1984 yılında kapatılmış ve öğrencileri YÖK'e devredilmiştir. 1980'lerdeki bu aşırı standartlaşmaya rağmen 1990'lı yıllarda kimi değişiklikler yaşanmamış da değildir. Bazı yerleşik üniversitelerde siyaset biliminin eşit önem ve ağırlığını vurgulamak amacıyla bölüm adı değiştirilmiş ancak kamu yönetimi öğretimi korunmuş (örn. ODTÜ Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü); bazılarında ise kamu yönetimi sözcüğü ve öğretimi tümüyle terkedilmiş sadece bazı seçimlik dersler bırakılmıştır (örn. Boğaziçi Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü).

A.Ü. SBF gerek kurumsal yapısı ve gerekse öğretim programı ile bu dönemde kurulan diğer yükseköğretim kurumlarına da örnek olmuştur. Kamu yönetimi alanı da bu etkinin dışında kalmamıştır. 1982-83 öğretim yılında, büyük ölçüde A.Ü. SBF'deki (Siyaset ve İdare Bilimleri Bölümü'ndeki) öğretim programı esas alınarak YÖK tarafından SBF dahil bütün üniversitelerin ilgili bölümlerinde izlenecek bir kamu yönetimi öğretimi çerçeve programı hazırlanmış ve uygulamaya konulmuştur (Kaya, 1995: 261-262; Şaylan ve Sezen 1998-2000: 67, 68).

1990'ların başlarından itibaren, 1970'li ve 1980'li yıllarda kurulmuş olan ve giderek oturmaya başlayan bazı taşra¹³ üniversitelerinde (örn. Kocaeli, Konya Selçuk, Sakarya, Sivas Cumhuriyet, Trabzon Karadeniz Teknik ve Edirne Trakya Üniversiteleri) ilk kez kamu yönetimi bölümleri açılmış veya daha önce resmen kurulmuş olanlar fiilen öğretime başlamıştır. Yine aynı dönemde, özellikle, Anadolu'nun çeşitli kentlerinde yeşeren yeni taşra üniversitelerinin büyük bir bölümünde de (örn. Afyon Kocatepe, Antalya Akdeniz, Aydın Adnan Menderes, Balıkesir, Bolu Abant İzzet Baysal, Çanakkale Onsekiz Mart, Denizli Pamukkale, Hatay Mustafa Kemal, Isparta Süleyman Demirel, Kahramanmaraş Sütçü İmam, Kırıkkale, Kütahya Dumlupınar, Mersin, Muğla, Niğde, Tokat Gaziosmanpaşa ve Urfa Harran Üniversiteleri) kamu yönetimi bölümleri kurulmuş veya kurulma sürecine girilmiştir. Böylece, 1990'lı ve 2000'li yıllarda kamu yönetimi öğretimi yurt çapında yaygınlık kazanmıştır. Batı'da kamu yönetimi öğretimi veren kurumların sayısı görece olarak azalırken ve isimleri değişirken, Türkiye'de yükseköğretime olan talep baskısı karşısında özellikle taşra üniversitelerinin kurulması ile birlikte bu alanda büyük ve bir ölçüde de plansız bir artış yaşanmıştır.

Türkiye'de son yıllarda sayıları hızla artan ve üniversite eğitimi alanında çeşitlilik iddiasında olan vakıf üniversiteleri açısından bakıldığında ise tam tersine ve Batı'da gelişmelere daha paralel düşen bir eğilim göze çarpmaktadır. Üniversite eğitimi konusunda küresel trendleri yakından izleyen ve ulusal ekonomideki gelişmelerin ışığında kamu sektöründen ziyade özel sektör tarafından talep edilen fakülte ve bölümleri kurmayı yeğleyen vakıf üniversitelerinde kamu sektörünün ekonomik, malî ve yönetsel faaliyetleri için gerekli elemanları yetiştiren kamu yönetimi ve maliye gibi bölümlere rastlamak neredeyse mümkün değildir. 2004 yılı itibarıyla sadece iki vakıf statülü üniversitede (Fatih ve Yeditepe) kamu yönetimi bölümü bulunmaktadır.

1990'ların ortalarından itibaren Türkiye'de de, uluslararası gelişmelerden etkilenerek, özellikle kamu yönetimi araştırma ve uygulamasında (Ömürgönülşen, 2003:

¹³ Bu tebliğde, "taşra üniversitesi" deyiimi büyük şehirlerdeki yerleşik üniversitelerin dışında genellikle 1980'lerden itibaren ülke sathında yeni kurulan ve hızla gelişmekte olan üniversiteleri genel olarak ifade etme amacıyla kullanılmaktadır.

28-29 ve 2004: 65; Öktem ve Ömürgönülşen, 2004b: 1) ve kısmen de kamu yönetimi öğretiminde (Ömürgönülşen, 2004: 63-64) işletmecilik yaklaşımının etkisinin hukukî ve siyasî yaklaşımlara oranla giderek arttığı söylenebilir.

2. Kurumsal Yapı ve Öğretim Programlarının İçeriği Açısından Kamu Yönetimi Öğretiminde Mevcut Durum, Kamu Yönetimindeki Dönüşümün Yansımaları ve Sorunlar

Türkiye’de çağdaş anlamda kamu yönetimi öğretiminin yaklaşık yarım yüzyıllık bir geçmişi olmakla birlikte bu alandaki öğretim kurumlarının fiziksel ve akademik örgütlenmesi, öğretim programlarının yapısı ve içeriği, akademik insangücü nicel ve nitel durumu ile ilgili bazı önemli sorunları süregelmektedir. Mevcut kamu yönetimi lisans öğretim programlarının temel özellikleri ile akademik kadronun nicel ve nitel durumu hakkında bazı genel gözlemler dışında, esas itibariyle, Türkiye’deki kamu yönetimi öğretiminin kurumsal durumu ve bununla ilgili olarak göze çarpan temel sorun alanlarını şu şekilde sıralayabiliriz:

2.1. KKTC’dekiler dışarıda tutulduğu takdirde, Türkiye’de 2004-2005 öğretim yılı itibariyle, 53’ü kamu 24’ü vakıf statüsündeki toplam 77 üniversiteden 2’si hariç (Fatih ve Yeditepe Üniversiteleri) diğerleri kamusal 32 üniversitede 32’si kamu yönetimi ve 2’si siyaset bilimi ve kamu yönetimi bölümü (ODTÜ ve Kocaeli Üniversiteleri) olmak üzere toplam 34 bölüme ÖSYM tarafından lisans düzeyinde öğrenci alınmaktadır. Bazıları aynı üniversitenin farklı şehirlerde yer alan ve ileride müstakil üniversiteler haline dönüşmeleri planlanan kampüslerinde bazıları da gelişmekte olan taşra üniversitelerinde olmak üzere birkaç bölüm de resmen kurulmuş; ancak fiziksel yetersizlikler ve akademik kadro eksiklikleri sebebiyle buralarda henüz öğretim aşamasına geçilememiştir. Bunlarla birlikte toplam kamu yönetimi bölümlerinin sayısı 35’i aşmıştır. Bu bölümlerin yaklaşık 3/4’ü 1990’ların başlarından itibaren kurulmuş ve gelişmekte veya halen kurulma aşamasındadır.

2.2. 1990’ların başlarından itibaren yaşanan yeni üniversiteler ve bu üniversiteler içinde yeni kamu yönetimi bölümleri kurma furyası ile birlikte son 10 yıl içerisinde kamu yönetimi bölümlerindeki (kamu yönetimi ile siyaset bilimi ve kamu yönetimi bölümlerindeki) kayıtlı lisans öğrencisi sayısı hızla artmıştır. 1996-1997 öğretim yılında bu bölümlerde toplam 9295 öğrenci varken bu sayı 2002-2003 öğretim yılında 13840’a ulaşmıştır. Böylece öğrenci sayısı yaklaşık olarak yarı yarıya artmıştır (6 yılda %48.9’luk ve yılda ortalama %8.15’lik bir artış). Ayrıca, bu bölümlerindeki kayıtlı lisans öğrencilerinin yükseköğretimde toplam kayıtlı lisans öğrencileri içindeki payı %1.60’dan %1.74’e çıkmıştır. Diğer yandan, bu bölümlerdeki toplam öğretim elemanı sayısı 1996-1997 öğretim yılında 432 iken 2002-2003 öğretim yılında 499 olmuştur. Öğretim elemanı sayısı da öğrenci sayısı gibi mutlak olarak artmışsa da, öğretim elemanı sayısındaki artış öğrenci sayısındaki artış karşısında çok düşük (yaklaşık 1/3 düzeyinde) kalmıştır (6 yılda %15.5’lik ve yılda ortalama %2.6’lik bir artış). Böylece, öğretim elemanı başına düşen öğrenci sayısı 21.5’den 27.7 çıkmıştır. Üstelik, bu bölümlerdeki öğretim elemanlarının yükseköğretimdeki toplam öğretim elemanları içindeki payı da %0.82’den %0.77’ye düşmüştür. Araştırma görevlileri hariç tutulacak olursa, diğer öğretim elemanlarının sayısı 1996-1997 öğretim yılında 191 iken 2002-2003 öğretim yılında 273’e çıkmıştır (6 yılda %42.9’luk ve yılda ortalama %7.15’lik bir artış). Bu takdirde, öğretim elemanı sayısındaki artış yine öğrenci sayısındaki artışın altında kalmakla birlikte aradaki farkın oldukça azaldığı görülmektedir. Aynı şekilde, öğretim üyesi başına düşen öğrenci sayısındaki artış da (48.7’den 50.7’ye) daha sınırlı kalmaktadır. Ancak, bu tür bir hesaplama yöntemi öğretim elemanı başına düşen öğrenci sayısının aslında ne kadar yüksek olduğunu açık seçik ortaya koymaktadır. Üstelik, araştırma görevlileri hariç tutulsa bile, bu bölümlerdeki öğretim elemanlarının yükseköğretimdeki öğretim elemanları içindeki payı %0.62’den %0.60’a gerilemiştir (bkz. ÖSYM Yükseköğretim İstatistikleri, <http://www.osym.gov.tr>).

Bu sonuçlar, her iki durumda da , kamu yönetimi bölümlerinde ve bu bölümlerdeki öğrenci sayısındaki hızla artış karşısında aynı hızla öğretim elemanı sağlanamadığının bir göstergesidir. Özellikle, “dar” anlamda kamu yönetimi alanında son zamanlardaki dönüşüm ve gelişmelere rağmen bu alanda uzmanlaşmış (genellikle “yönetim bilimleri”

anabilim dalında istihdam edilen) doktoralı öğretim elemanı sayısının oldukça sınırlı kaldığı; ve bunların kamu yönetimi ile siyaset bilimi ve kamu yönetimi bölümlerindeki doktoralı toplam öğretim elemanları içinde neredeyse küçük bir azınlığı teşkil ettiği söylenebilir (bkz. ÖSYM Yükseköğretim İstatistikleri, <http://www.osym.gov.tr>). Büyük şehirlerdeki yerleşik üniversitelerin kamu yönetimi bölümlerinin hemen hepsinde yüksek lisans ve doktora programları olduğu ve bu programlara kendi araştırma görevlilerinin yanı sıra YÖK'ün organizasyonu ile bu tür programlara sahip olmayan taşra üniversitelerindeki bölümlerin araştırma görevlilerinin de katıldıkları ve bu durumun öğretim elemanlarının akademik yükünü oldukça artırdığı unutulmamalıdır. Ayrıca, taşra üniversitelerindeki kamu yönetimi bölümlerinin bazılarında mevcut olan lisans ikinci öğretim ve yüksek lisans programları da buralardaki kısıtlı sayıdaki öğretim elemanlarının öğretim yükünü inanılmaz derecede artırmaktadır. Bu durum, aynı zamanda, öğretim elemanı açısından görece olarak daha iyi durumda olan büyük şehirlerdeki yerleşik üniversitelerde yer alan bölümler bir yana bırakılacak olursa, istisnaları olmakla birlikte taşra üniversitelerinde yeni kurulan bölümlerdeki öğretim kalitesi hakkında ciddi şüpheler uyandırmaktadır.

Her ne kadar, üniversitemizin halen yarısından çoğunda kamu yönetimi bölümü olmamasına ve kamu yönetimi bölümlerinde kayıtlı lisans öğrencilerinin yükseköğretimde toplam kayıtlı lisans öğrencileri içindeki payının oldukça düşük (% 1.74) bulunmasına rağmen, mezunların istihdam olanakları düşünüldüğünde bu rakam ve oranların hiç de küçümsenmeyecek bir düzeyde olduğu söylenebilir. Hem alanın çekiciliği, hem de özellikle düşük kuruluş ve öğretim maliyetleri dikkate alınarak sürekli olarak yeni bölümlerin kurulması ve öğrenci kontenjanlarının artırılması sebebiyle 2000'li yıllarda da kamu yönetimi bölümlerinde kayıtlı lisans öğrencisinin hızla artacağı yönünde projeksiyonlar yapılmıştır (örn. bkz. Şaylan ve Sezen, 1998-2000). Ancak, 2000'lerin ortalarına gelindiğinde, hem kamu üniversiteleri açısından belirli bir dolgunluğa ulaşılması hem de vakıf üniversitelerinde kamu yönetimi bölümü yerine siyaset bilimi ve uluslararası ilişkiler bölümü açma eğiliminin hızla ve istihdam olanakları dikkate alınmaksızın devam ediyor olması, en azından kısa dönemde, kamu

yönetimi bölümü ve kayıtlı lisans öğrencisi sayılarında önemli bir artış yaşanmasını frenleyici etkide bulunacaktır.

2.3. Taşra üniversitelerindeki bölümlerin kuruluş aşamasında, doğal olarak, hem fiziksel koşullar hem de öğretimin kalitesi açısından ciddi sıkıntılar yaşanmıştır (bkz. Aykaç, 1995: 277, 278; ve Kaya, 1995: 256). Başlangıçta bu bölümlerde, YÖK'ün hazırladığı şablon öğretim programı aynen uygulanmaya çalışılmış; ancak öğretim elemanı eksikliği karşısında bazı değişikliklere gidilmiştir. Bu bölümlerin akademik personeli, yine başlangıçta, gelişmiş üniversitelerdeki kamu yönetimi bölümlerinden devşirme ya da varsa diğer yakın sosyal bilim alanlarından nakil yoluyla oluşturulmaya çalışılmıştır. Bu kaynakların yetersizliği karşısında, YÖK, bu üniversiteler adına yurtdışına yüksek lisans ve doktora eğitimi yapmak üzere öğrenci gönderilmesine karar vermiş ve 1990'ların ortalarından itibaren uygulamaya konulan bu karar 1990'ların sonları ve 2000'li yılların başlarından itibaren kısmen meyvelerini vermeye başlamıştır. Ayrıca, 1990'ların sonlarından itibaren 2547 sayılı Kanununun 35. maddesine istinaden bu bölümlerdeki araştırma görevlilerinin bir bölümü büyük şehirlerdeki yerleşik üniversitelerde yüksek lisans ve doktora yapmak üzere görevlendirilmişlerdir. İşte, bu her iki gruptaki öğrencilerin bir bölümünün yüksek lisans ve doktora dereceleriyle üniversitelere dönmeleri ile birlikte kamu yönetimi bölümlerinde öğretim, araştırma ve yayın açılarından nisbî bir canlanma başlamıştır. Yine de, kamu yönetimi alanındaki hızlı gelişmeler, ikinci öğretim programlarının da etkisiyle kamu yönetimi bölümü öğrenci kontenjanlarındaki artış ve ders yükleri dikkate alındığında, bu bölümlerdeki öğretim elemanı kadrolarının nicel açıdan yeterliliği ve öğretim kalitesinin düzeyi tartışma konusudur. 2000'lerin ortalarına gelindiğinde, başlangıçtaki fiziksel imkansızlıkları yavaş yavaş aşmayı başaran bu bölümlerde öğretim elemanı açığı devam etmektedir. Yoğun öğretim faaliyetleri, aynı zamanda, genç akademisyenlerin kendilerini akademik açıdan geliştirmeleri önünde ciddi bir engel oluşturmaktadır. Kısacası, kimi istisnai örnekler hariç olmak üzere, bu bölümlerdeki öğretimin içerik ve kalite açılarından evrensel standartlar karşısında tatmin edici olduğunu söylemek zordur (bkz. Şaylan ve Sezen, 1998-2000: 67).

2.4. Vakıf üniversiteleri neredeyse tümüyle kamu yönetimi bölümlerini ihmal etmişlerdir. Türkiye'nin ilk vakıf üniversitesi olan "Bilkent Üniversitesi İktisadi, İdari ve Sosyal Bilimler Fakültesi"ndeki ilgili Bölüm 1987'de "Kamu Yönetimi" adı altında kurulmuş; 1989'da ise adı "Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi"ne dönüştürülmüştür. Zaten Bölümün ders programı incelendiğinde yapılan öğretimin siyaset bilimi ağırlıklı olduğu ve kamu yönetimini öğretiminin pek çok temel konusunu kapsamadığı anlaşılmaktaydı. Bölüme bu adın verilmesinin sebebi Bölüm mezunlarının belirli kamu kuruluşlarının iş sınavlarına girme haklarını saklı tutmaktır. Ancak, 2003-2004 öğretim yılında yapılan bir düzenlemeyle kamu yönetimi sözcüğü Bölüm adından tamamen çıkarılmıştır. Yine, hemen hemen aynı dönemde, aslında bir kamu üniversitesi olan "Galatasaray Üniversitesi"ndeki "Kamu Yönetimi Bölümü" de, vakıf üniversitelerindeki eğilime paralel olarak, siyaset bilimi ağırlıklı bir program izleyen "Siyaset Bilimi Bölümü"ne dönüşmüştür. Bu bölüm ve bazı kamu üniversiteleri (örn. Yıldız Teknik Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü) ile vakıf üniversitelerinde bulunan siyaset bilimi ile siyaset bilimi ve uluslararası ilişkiler bölümlerinde kamu yönetimi öğretimi içinde yer alan kimi dersler (örn. kamu yönetimi, Türk kamu yönetimi, Türkiye'nin idarî yapısı, Türk idare tarihi, kamu bürokrasisi, kamu politikaları analizi) farklı adlar altında ve zorunlu ve seçmeli ders statüsünde verilmekle birlikte yapılan öğretimin, genel olarak bakıldığında, kamu yönetimi ile fazla bir ilişkisinin kalmadığı anlaşılmaktadır. 2004 yılı itibarıyla sadece iki vakıf statülü üniversitede kamu yönetimi bölümü bulunmaktadır.

2.5. Üniversitelerdeki diğer öğretim programlarında olduğu gibi, YÖK 1983 yılında bütün kamu yönetimi bölümleri için geçerli olacak bir kamu yönetimi çerçeve programı hazırlamıştır (bkz. Kaya, 1995: 261-262). Sözkonusu çerçeve (şablon) program sebebiyle, birkaç istisna dışında, o tarihte mevcut kamu yönetimi bölümlerinin öğretim programların genel olarak birbirine benzemiştir. Kamu yönetimi alanında benzer yaklaşımları benimseyen akademisyenlerin zaman zaman aynı üniversitede toplandığı görülmekle birlikte bu durumun öğretim programlarına yansımaları sözkonusu şablon program sebebiyle oldukça zayıf kalmıştır. Üstelik bu şablon program, değişen koşullara daha kolay uyum sağlayabilmek ve daha kaliteli programlara sahip olabilmek için farklı

üniversiteler arasında oluşabilecek rekabeti de engellemiştir (Şaylan, ve Sezen, 1998-2000: 67).

Zamanla, özellikle büyük şehirlerdeki yerleşik üniversiteler kendi kurumsal misyonlarını ve öğretim kadrolarının yapısını gözönüne alarak YÖK tarafından öngörülen şablon öğretim programında değişiklikler yapmışlardır. Gerek öğretim elemanı yetersizliği sebebiyle gerekse genellikle yurtdışından doktoralı genç akademisyenlerin etkisiyle kimi taşra üniversiteleri de bu şablon programdaki zorunlu/seçmeli ders düzenlemelerini kendi ihtiyaç ve olanaklarına göre düzenlemişlerdir. Bu durum, öğretimin akademik kalitesindeki farklılıklara öğretim programlarının içerik farklılıklarını da eklemiştir (Şaylan ve Sezen, 1998-2000: 68). Örneğin, kamu yönetimi öğretim programlarının oluşumuna damgasını vuran A.Ü. SBF Kamu Yönetimi Bölümü'nün programında mezunlarını ülke kalkınması yolunda değişim ajanı olarak gören kameralist geleneğin izleri devam etmektedir. Bu etki kısmen Gazi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü'nün programında da kendisini hissettirmektedir. Buna karşın, Amerikan üniversite modeline göre kurulmuş olan ODTÜ İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü'ndeki programın, bölümün doğası gereği siyaset bilimi alanındaki gelişmelerle eklenerek ve yabancı dille verilen eğitimin de etkisiyle, kamu yönetimi alanındaki gelişmelere daha açık ve daha güncel olduğu izlenimi uyanmaktadır. Hacettepe İİBF Kamu Yönetimi Bölümü'nün programı ise, nitelik itibarıyla bu iki grup program arasında bir yerde bulunmaktadır. Başta taşra üniversitelerinde olmak üzere, diğer pek çok kamu yönetimi bölümünün programları ise YÖK'ün çizdiği şablon programın etkisinde siyaset bilimi, yönetim bilimi, iktisat ve özellikle de hukuk ağırlığı altında şekillenmiştir. Ancak, özellikle son birkaç yılda, gelişmekte olan bazı kamu (örn. Çanakkale Onsekiz Mart, Denizli Pamukkale, Konya Selçuk-Karaman İİBF, Muğla, Kocaeli ve Sakarya) ve vakıf (Fatih ve Yeditepe) üniversitelerindeki bölümlerin programlarının kamu yönetimi alanındaki güncel gelişmeleri yansıtacak şekilde düzenlenmeye başladığı da dikkat çekmektedir. Bu değişimde, yeni kurulan vakıf üniversitelerinin uluslararası gelişmelere daha duyarlı olmasının ve, yukarıda da ifade edildiği üzere, özellikle son yıllarda doktoralarını yurtdışında alan genç akademisyenlerin taşra üniversitelerinde istihdam edilmelerinin etkisi büyüktür.

Program içeriklerindeki bu farklılıklar, öğrencilerin üniversite tercihlerinin şekillenmesinde ve mezun olduktan sonra farklı sektörlerde iş arama ve bulmaları konusunda etkili olabilmekte; ve bu sebeple farklı üniversitelerin bölümleri arasındaki rekabet yaratabilmektedir. Ancak, bu pozitif etkisinin aksine, her bir kamu yönetimi bölümünün kendini değerlendirmesini sağlayacak ortak bir çerçevenin kurulmasını (Şaylan ve Sezen, 1998-2000: 68) ve lisans öğrencilerinin kamu yönetimi bölümleri arasında yatay geçiş yapmalarını güçleştirmektedir. Kamu yönetimi bölümleri arasındaki iletişim ve işbirliği konusundaki yetersizlik karşısında, öğretim programlarının kamu yönetimindeki çağdaş gelişmeler ve kamu bürokrasisinin artan ihtiyaçları karşısında yeniden ele alınması ve öğretim programlarındaki olmazsa olmazların belirlenmesi giderek bir zorunluluk haline gelmektedir.

2.6. Bir diğer önemli sorun alanı da, lisans düzeyindeki kamu yönetimi öğretim programlarının kamu yönetimi disiplini ve uygulamasında 20. yüzyılın son çeyreğinde yaşanan gelişmeleri yeterince ve zamanında yansıtamamasıdır. Zaten, dikkat edilecek olursa, son çeyrek yüzyılda, Batı'da kamu yönetimi ile ilgili akademik birimlerin (fakülte, okul-kolej, bölüm) ve bu birimlerde yürütülen akademik programların adlarında ve içeriklerinde yaşanan değişim, bu değişim kamu yönetiminin geleceği açısından onaylansın veya onaylanmasın, Türkiye'ye sınırlı bir ölçüde ve oldukça geç yansımıştır. Gerek siyasî ve bürokratik mesajlara, gerekse bir ölçüde akademik araştırma ve yayın faaliyetlerine egemen olmaya başlayan "kamu yönetiminde değişim" söyleminin ve bu söylemin uygulamadaki örneklerinin lisans öğretim programlarına etkisi de sınırlı kalmıştır. Başka bir deyişle, başta, "yeni kamu işletmeciliği" ve "yönetişim" ana başlıkları olmak üzere, stratejik yönetim ve performans yönetimi, e-devlet ve bilgi teknolojileri, hesap verilebilirlik, şeffaflık, yozlaşma ve yolsuzluk ve kamu hizmeti etiği gibi konuların ayrı ve özgün dersler olarak veya en azından "yönetimde çağdaş yaklaşımlar" genel adı altında bir bütün olarak mevcut öğretim programlarına geçirilmesi için bazı istisnalar dışında fazla bir çaba gösterilmemiştir. Bu durum, günümüzde kamu yönetimi öğretimünün bütün unsurları (siyaset, yönetim, kamu hukuku ve kamu

ekonomisi) için son derece önem arz eden "küreselleşme, özelleştirme, yerelleşme bağlantısı" ve "kamu yönetimi-sivil toplum ilişkileri" gibi konular için de geçerlidir.

Yine de, bu konuyla ilgili ve 2003-2004 öğretim yılı öncesi üniversite internet sitelerindeki kısmî verilere dayanan başka bir çalışmamızda (Ömürgönülşen, 2004) sunulan oldukça karamsar tablonun bir ölçüde değiştiği söylenebilir. Özellikle, son birkaç yıl içinde yeni açılan programlar ve mevcut programlarda yapılan değişiklikler ile bu incelemenin dayandırıldığı üniversite, fakülte ve bölüm internet sitelerindeki güncellemeler sonucunda eskisine oranla daha iyimser bir yorum yapabilir. Üstelik, YÖK'ün üniversitelerde yeni bölüm ve programların açılması ve mevcut olanların adlarının değiştirilmesi ile üniversite yönetimlerinin mevcut öğretim programlarının değiştirilmesine yönelik olarak uyguladıkları prosedürler de kamu yönetimi teorisi ve uygulamasındaki değişimin öğretim programlarına hızla yansımaları önleyici bir faktör olarak dikkate alınmalıdır.

Kamu yönetimindeki değişimin öğretim programları üzerindeki sözkonusu sınırlı etkisi özellikle son yıllarda lisans öğretim programlarında yapılan bazı değişikliklerle kendini göstermektedir. Herşeyden önce, kamu yönetimi bölümlerinde kamu yönetimi veya yönetim bilimi adları altında verilen yönetime giriş niteliğindeki derslere ilâve olarak, farklı adlar altında da olsa, "İşletme Yönetimi" dersi yaygınlık kazanmaya başlamıştır (örn. Akdeniz, Ankara, Çanakkale Onsekiz Mart, Edirne Trakya; İstanbul, İzmir Dokuz Eylül, Kahramanmaraş Sütçü İmam, Kocaeli, Muğla, Sakarya ve Tokat GaziOsmanpaşa Üniversiteleri). Yine, geleneksel olarak kamu yönetimi lisans öğretim programlarında yer alan iktisat, maliye ve genel muhasebe gibi derslere ilâve olarak, esas itibarıyla iktisat, maliye ve işletme lisans öğretim programlarında yer alan "Finansal Yönetim", "Bankacılık ve Mali Kurumlar", "Maliyet Muhasebesi", "Yatırım ve Proje Analizi", "Mali Analiz Teknikleri", "Uluslararası İşletmecilik", "Pazarlama Yönetimi" (örn. İstanbul Üniversitesi); "Bankacılık ve Finansal Ekonomi" ve "Sermaye Piyasaları" (örn. Sakarya Üniversitesi); "Girişimcilik ve KOBİ Yönetimi" (örn. Selçuk-Karaman İİBF); "Finansal Yönetim" ve "Yönetim Muhasebesi" (örn. Trabzon Karadeniz Teknik Üniversitesi) gibi dersler, hem küresel etkiler hem de bölüm mezunlarının özel sektörde

de iş bulabilme kaygısı sonucunda, bazı bölümlerin programlarına genellikle de seçmeli ders olarak girmeye başlamıştır. Kamu yönetimi programlarının genellikle zorunlu dersleri arasında yer alan “Personel Yönetimi” dersinin adı da, son yıllardaki trende uyum gösterilerek, bazı bölümlerde “İnsan Kaynakları Yönetimi” olarak değiştirilmiştir (örn. Ankara Gazi, Çanakkale Onsekiz Mart, Edirne Trakya, İstanbul, Denizli Pamukkale ve Tokat Gaziosmanpaşa Üniversiteleri).

Ayrıca, ve daha da önemlisi, kamu yönetimi bölümlerinin lisans öğretim programlarına, sınırlı ve gecikmeli de olsa, kamu yönetimi alanındaki değişimin ve bazı önemli yeniliklerin yansımaya başladığı görülmektedir. Kamu yönetiminde “çağdaş düşünce, yaklaşım, model ve güncel sorunları” ele alan dersler, farklı adlar altında da olsa, en azından bazı bölümlerde programa alınmışlardır (örn. Ankara Gazi, Denizli Pamukkale, İstanbul Fatih, Kocaeli, Muğla, Sakarya, Selçuk-Karaman İİBF ve Tokat Gaziosmanpaşa Üniversiteleri). Yine bu değişimi daha geniş bir siyasî ve ekonomik bağlamda ele alan “Ekonomi Politik” dersi de, istisnaî bir ölçüde de olsa, farklı adlarla bazı programlarda yer almaya başlamıştır (örn. Balıkesir, İstanbul Fatih ve ODTÜ). Bunlara ilâveten, adlarında bazı farklılıklar olsa bile, “Devletin Yeniden Yapılanması/Yönetimde Reform” (örn. İstanbul Fatih ve Kocaeli Üniversiteleri), “Kamu Politikaları Analizi” (örn. Balıkesir ve Denizli Pamukkale Üniversiteleri), “Yönetişim” (örn. Çanakkale Onsekiz Mart, ODTÜ ve Selçuk-Karaman İİBF-Üniversiteleri), “Sivil Toplum Kuruluşları” (örn. Çanakkale Onsekiz Mart ve Sakarya Üniversiteleri), “Stratejik Yönetim” (örn. Sakarya ve Selçuk-Karaman İİBF-Üniversiteleri), “Toplam Kalite Yönetimi” (Kocaeli ve Muğla Üniversiteleri), “Kriz ve Afet Yönetimi” (örn. Kocaeli Üniversitesi), “Yönetimde Denetim” (İstanbul, ODTÜ ve Sakarya Üniversiteleri), “Yönetişim Etik” (Kocaeli, Muğla ve Sakarya Üniversiteleri) ve “Yönetim Teknik ve Becerileri” (Edirne Trakya, İstanbul ve Selçuk-Karaman İİBF-Üniversiteleri) dersleri de programlarda serpiştirilmiş ve çoğunlukla seçmeli dersler şeklinde göze çarpmaktadır. Türkiye’de uzun yıllar ihmal edilmiş bir ders olan “Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi” de, farklı adlarla da olsa, küreselleşme ve yapısal reformların etkisiyle bazı bölümlerin programlarına çoğunlukla zorunlu kısmen de seçmeli ders olarak girmeye başlamıştır (örn. Ankara, Ankara Gazi, Balıkesir, Denizli Pamukkale, Edirne Trakya,

Isparta Süleyman Demirel, Mersin, Muğla, Sakarya ve Tokat Gaziosmanpaşa Üniversiteleri).

Bazı bölümlerde de (ör. Hacettepe İİBF Kamu Yönetimi Bölümü), yukarıda sözü edilen adlar altında kamu yönetimindeki gelişmelerle doğrudan ilgili dersler ayrıca açılmamakla birlikte, bu konular yönetim ile ilgili derslerde kullanılan öğretim materyali ve dersi veren öğretim elemanının kişisel yönelimine bağlı olarak ders içeriklerindeki bazı fiili değişiklikler yoluyla kısmen ele alınmaktadır.

YÖK’ün geliştirdiği ve zaman içinde güncelliğini yitirmiş olan şablon öğretim programı ile öğrencilerin siyasî, ekonomik ve yönetsel alanlardaki evrensel değişimin bütüncül ve gerçekçi bir fotoğrafını yakalamaları mümkün olmadığından sözkonusu sınırlı program değişiklikleri aslında büyük bir önem arz etmektedir. Ancak, genelde bütün kamu yönetimi bölümlerinde ve yönetim bilimleri anabilim dallarında özelde ise gelişmekte olan taşra ve vakıf üniversitelerinde çoğu seçmeli olarak programlara alınan bu yeni derslerin akademik kadro yetersizliği karşısında bir yönetim modasına kapılmanın ötesine geçip geçemeyeceğini de zaman gösterecektir.

Ayrıca, sözü edilen program güncellemelerinin yaratacağı etki sadece yeni derslerin açılması veya mevcut derslerin adlarının değiştirilmesi ile değil bu derslere ait içeriklerin düzenlenmesi ve doğal olarak derslerin verilmiş yöntemleri ile de yakından ilgilidir. Örneğin, hemen her bölümde çok farklı adlar altında açılan “Bilgisayar” ve “Bilgi Teknolojileri” derslerinde öğrencilere ağırlıklı olarak bilgisayar okur-yazarlığı öğretilmekte; bilgi teknolojileri ve uygulamaları bir kaç istisnaî seçmeli ders dışında (örn. Gazi Üniversitesi) çok yüzeysel olarak ele alınmakta; bilgisayar ya da bilgi teknolojilerinin e-devlet uygulamaları yoluyla daha şeffaf ve daha kaliteli kamu hizmeti sunulması üzerindeki etkileri üzerinde yine çok istisnaî seçmeli dersler dışında (örn. İstanbul Üniversitesi) genellikle durulmamaktadır. Bu eksikliğin süratle giderilmesi gerekmektedir. Ayrıca, geleneksel devlet-vatandaş ilişkilerinin giderek kamu kuruluşu-müşteri ilişkilerine dönüşmeye başlaması “Halkla İlişkiler” gibi derslerin içerik ve

öğretiminin gözden geçirilmesini zorunlu kılmaktadır (bkz. Şaylan ve Sezen, 1998-2000: 67, 69).

2.7. Kamu yönetimi öğretiminde kullanılan ve Türk akademisyenlerce yazılmış ders kitaplarına bakıldığında da öğretim programlarının içeriğinde yaşanan soruna benzer bir sorunla karşılaşılmaktadır. 1980 askeri müdahalesinin kısıtlayıcı etkisi ve ardından gelen YÖK ile birlikte kurumsal olarak yeniden yapılanma sürecinin sancılı sebebiyle 1980'lerin ilk yarısında kamu yönetimi araştırma ve yayınları bir duraklama dönemine girmiştir. Türk üniversite sisteminin 1980'lerin ortalarından itibaren yaşadığı şokun etkisinden kurtularak toparlanma sürecine girmesi birlikte Batı'daki gelişmeleri kısmen ve gecikmeli bir şekilde izlemeye başlamıştır (Emre, 2003: 18-19). Nitekim, sayıca oldukça az olan kamu yönetimi ders kitaplarında bakıldığında, kitapların kamu yönetiminin (özellikle de yönetim bilimi ve örgüt teorisinin) geleneksel konularını oldukça detaylı bir biçimde kapsadığı ancak kamu yönetimi teorisi ve uygulamasındaki güncel gelişmelere ve sorunlara pek de yer ayırmadığı görülebilir. Çoğunlukla, devletin sosyo-ekonomik hayata müdahalesi ve geleneksel refah devleti anlayışı çerçevesinde kamu hizmetlerinin artması düşüncesine dayanan "geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı"ni temsil eden bu kitapların çoğunda, 1980 sonrasında basılmış olmalarına rağmen, "refah devletinin krizi", "minimalist devlet" ve "devletin küçültülmesi" gibi kavram ve olgulara yer verilmediği söylenebilir. Her ne kadar, bazı kamu yönetimi ders kitaplarında (örn. bkz. Polatoğlu, 2001: IV. Bölüm; ve Eryılmaz, 2003: I. Bölüm-II/C-D) kısmen yer verilmiş olsa da, genelde bu kitapların "küreselleşme", "yeni kamu işletmeciliği" ve "yönetişim" gibi güncel olgu ve yaklaşımlar ile bunların kamu yönetimi uygulamasına yansımaları (örn. devlet-vatandaş ilişkilerindeki ve kamu hizmetleri sunumundaki değişim; performans dayalı, bilgi teknolojilerinden yararlanan, hesap verilebilirlik, şeffaflık, yolsuzlukla mücadele ve hizmeti etiği gibi ilkeleri referans alan bir yönetim anlayışına geçiş) yeterince yansıtamadıkları bir gerçektir. Bu tür yansımalar, ancak, çoğunluğu yakın dönemde Anglo-Amerikan üniversitelerinde lisansüstü eğitim görmüş genç kuşak akademisyenlerin çabalarında görülebilmektedir. Bir bölümü kamu yönetimi disiplini ve uygulamasındaki değişime eleştirel açıdan yaklaşırsa bile, sözkonusu değişimi Türkçe literatüre kazandıran; veya en azından bu değişim ile ilgili tartışmaları

ele alan ve ülke çapında lisans düzeyindeki kamu yönetimi öğretimi için yardımcı ders kaynağı sağlamaya yönelik bireysel veya toplu çalışmalar son yıllarda giderek çoğalmıştır (örn. bkz. Çevik, 2001 ve 2004; Acar ve Özgür, 2003; ve Balcı, Nohutçu, Öztürk ve Coşkun, 2003; Aydın, 2004; Öktem ve Ömürganülşen, 2004a; ve Yılmaz ve Ökmen, 2004). Kamu yönetiminin giderek genel (generic) yönetime ve hatta giderek işletme yönetimine indirgenmesine karşı çıkarak kamu yönetiminin siyaset bilimi ile eklemlenmesini savunan bazı yazarların çabaları (örn. bkz. Ayman-Güler, 1994; ve Üstüner, 1995) ise ancak daha dar bir çerçevedeki (TODAYE, A.Ü. SBF ve ODTÜ İİBF merkezli) öğretim, araştırma ve yayın faaliyetlerinde kısmi yankı bulabilmiş; ve bu alandaki egemen eğilimi kıramamıştır. Ancak, yine de, akademik araştırma ve yayınlardaki bu gelişme¹⁴ kamu yönetimi öğretimini orta ve uzun vadede destekleyici bir nitelik taşımaktadır.

2.8. Kamu yönetimi bölümlerindeki öğretim dili genelde Türkçe olup bazı bölümlerde İngilizce (örn. ODTÜ), Fransızca (örn. Marmara Üniversitesi) veya en az %30 düzeyinde İngilizce (örn. Hacettepe Üniversitesi) öğretim yapılmaktadır. Bazı kamu yönetimi bölümlerinde yabancı dilde öğretim yapılması, özellikle sosyal bilimlerin diğer alanlarında olduğu gibi, yabancı dilde öğretiminin faydalarını vurgulayanlar ile yabancı dille öğretimin sakıncalarına dikkate çekenler arasındaki tartışmayı şiddetlendirmektedir.

Hiç şüphesiz, Türkiye'nin küreselleşme sürecinde dışa açılması ve özellikle de Avrupa Birliği'ne tam üyeliğe hazırlanması günümüzde en az bir yabancı dil bilmeyi üniversite öğrencileri için de zorunlu kılmaktadır. Ancak, yabancı dil, kamu yönetimi alanı da dahil olmak üzere, yükseköğretimde ilgili uluslararası literatürü takip edebilmek ve uluslararası öğrenci değişim programlarına katılabilmek için yardımcı bir araç olarak görülmelidir. Yoksa, orta öğretimdeki yabancı dil öğrenme sorununun çözüm yeri üniversite olmamalı; yabancı dilde öğretim veren üniversitelere girmek isteyen öğrencilerin amacı daha ileri düzeyde bir yabancı dil öğrenmek değil, ilgilendikleri alanla ilgili evrensel bilgiye daha kolay ve daha kapsamlı bir şekilde ulaşmak olmalıdır.

¹⁴ YÖK'ün doçentlik sınavında ve çeşitli üniversitelerin yardımcı doçentlik, doçentlik ve profesörlük kadrolarına atama esnasında aradığı yayın kriterlerinin kamu yönetimi alanında teorik ve güncel sorunları tartışmaya yönelik araştırma ve yayın sayısını olumlu yönde etkilediğini belirtmek gerekir.

Yabancı dille öğretimin Türkçenin bilim dili olarak gelişimine engel olacağı ve özellikle de kamu sektöründe istihdam edilecekler açısından mevzuatı anlama güçlüğü yaratacağına ilişkin olarak bilim adamları tarafından ortaya atılan iddialar da gözardı edilmemelidir. Yabancı dilde öğretimin sadece bazı yaygın Batı dillerinde (İngilizce, Almanca ve Fransızca) birkaç örnek kamu üniversitesinde yapılabilmesi bir ara çözüm yolu olarak önerilebilir de; bu yöntem yabancı dilde öğretim ile üniversiteler arasında yaratılan haksız statü ve prestij farklılıklarını daha da peçinleyebilir. %30 ağırlıklı yabancı dilde öğretim de bu sorunun bir çözümü olamayacağı gibi; tam anlamıyla yamalı bohça yaklaşımı ile sorunu daha da içinden çıkılmaz hale getirebilir. Üniversitelerde, yükseköğretim öncesi verilebilecek bir yıllık bir yabancı dil hazırlık öğretimi ile yükseköğretim sırasında verilebilecek mesleki dil öğretimi, yükseköğretim boyunca Türkçe kaynakların yanısıra yabancı dillerdeki kaynakların da, ister temel ders kitabı isterse yardımcı kaynak olarak kullanılmasını sağlayacaktır. Böylece, öğretim kalitesinin yetersiz öğretim materyali sebebiyle düşmesi engellenmiş olacak; diğer yandan da, derslerin ve derslerdeki tartışmaların Türkçe yapılması öğrencilerin anadillerinde düşünmelerine imkan vereceğinden öğretim kalitesinin yabancı dil sorunu sebebiyle düşmesinin önüne geçilebilecektir. Buna benzer uygulamaların bazı vakıf üniversitelerinde sosyal bilimlerin farklı alanlarında başarı ile yürütülmekte olması bu modelin dikkate alınması açısından önem taşımaktadır.

2.9. Kamu yönetimi bölümlerindeki öğretimin genel durumu, verilen mezun sayısı ve mezunların istihdam olanakları arasındaki ilişkiye gelince şunlar söylenebilir. Kamu yönetimi bölümü mezunlarının iş olanakları aslında oldukça geniştir. Kamu sektöründe, başta kaymakam adaylığı, idarî yargı ve vergi hakimliği, başbakanlık ve başbakanlığa bağlı ve ilgili çeşitli kuruluşlarda (örn. DPT, DPB) uzman yardımcılığı, çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarında müfettiş, uzman, denetçi, murakıp ve kontrolör yardımcılıkları vb. olmak üzere geniş bir yelpaze sözkosudur. Ancak, üniversite çağına gelmiş genç nüfustaki artış ve bu nüfusun kapasite yetersizliği sebebiyle üniversite kapısında yığılması karşısında 1980'li yıllardan itibaren çok sayıda ancak gerek fiziksel gerekse akademik insangücü donanım açısından oldukça yetersiz üniversiteler kurulmuştur. Yükseköğretim sisteminin genişletilmesi sırasında malî kaynaklar sınırlı olduğu ve ulusal

insangücü planlaması yapılmadığı için en ucuz maliyetle hangi bilim dalının öğretimi yapılabiliriyse, o dala yönelinmiş; bu dalda yetişecek olan genç mezunlara ulusal ekonomide iş imkanı olup olmadığı gözardı edilmiştir. Hatta, yeterli fiziksel ve akademik insangücü donanımı olmayan kimi taşra üniversitelerinde bile lisans düzeyinde ikinci öğretime ve lisansüstü öğretime geçilmiştir. Sosyal bilimlerin diğer pek çok dalı gibi kamu yönetimi de bu olumsuz gelişmeden nasibini almıştır (bkz. Aykaç, 1995: 277, 278; Kaya, 1995: 254-256; Emre, 2003: 23; ve Şaylan ve Sezen, 1998-2000: 67, 69-70). Öğretim elemanı niceliği ve niteliği gözönünde bulundurulmadan kamu yönetimi bölümleri ile bu bölümlerin yürütmekte oldukları programların çoğalması; sözkonusu programlardaki öğrenci kontenjanlarının (son yıllarda yılda 3000'i aşkın) ve de mezunların sayısının (son yıllarda yılda 2000'i aşkın) giderek artması (bkz. ÖSYM Yükseköğretim İstatistikleri, <http://www.osym.gov.tr>) ve ülkemizin son yıllarda yaşadığı ciddi ekonomik kriz ile birlikte diğer pek çok alanda olduğu gibi kamu yönetimi mezunlarının da iş bulma olanakları kısıtlanmıştır.

Kamu yönetimi bölümü mezunlarının sayısının giderek artmasına karşılık bu mezunların kamu yönetiminin çeşitli alanlarında etkili bir biçimde istihdamını sağlayacak özel bir hukukî düzenleme mevcut değildir. Diğer bir deyişle, başta yöneticilik olmak üzere kamu yönetimi görevleri ile kamu yönetimi öğretimi arasında zorunlu bir bağ kurulamamış; bazı istisnalar dışında (örn. mülkî idare amirliği) kamu yönetimi adeta her düzeydeki amatör yöneticilerin eline teslim edilmiştir (bkz. Kaya, 1995: 257-261). Kamu yönetimi öğretimi görenlerin uzmanlık alanlarıyla ilgili görevlerde istihdam edilmelerine ilişkin hukukî düzenleme yapılması yönündeki, aslında özü itibarıyla oldukça tartışmalı, önerilerin (örn. bkz. Sezen, 1995: 247) uygulanma şansı ise olamamıştır. Kamu yönetimi mezunlarının büyük bir bölümünün kamu yönetiminde istihdam edilmesine karşın, iş alma sınavları, istihdam koşulları ve bunlara ilişkin standartların belirlenmesi konularında bu eğitimi veren kurumlar olarak kamu yönetimi bölümlerinin, bazı istisnalar dışında (örn. geçmişte A.Ü. SBF'nin bu konularda hemen hemen tekel konumunda olması gibi), pek de etkili olamadıkları görülmektedir (Karasu, 2001: 235). Ayrıca, kamu sektöründeki ücret düzeyinin özel sektöre oranla düşük olması ve kamu hizmetine girilmede hâlâ siyasî kayırmacılığın devam etmesi gibi sebeplerle, genel olarak öğretim

kalitesi yüksek olan ve özellikle de yabancı dille eğitim veren bölüm mezunları özel sektörde çalışmayı tercih etmektedirler (Şaylan ve Sezen, 1998-2000: 69).

Bu tür olumsuzluklara ilaveten, daha ziyade iktisat, maliye ve işletme bölümü mezunlarına yönelik ekonomik-malî nitelikli kamu ve özel sektör kuruluşlarında da (özellikle bankacılık alt-sektöründe) iş bulma arayışı kamu yönetimi bölümlerindeki öğretim programlarının içeriğini etkilemektedir. Zaten disiplinlerarası bir nitelik arzeden kamu yönetimi öğretiminde doğrudan kamu yönetimi ile ilgili konular hiç bir dönemde ağırlık kazanmadığı gibi (bkz. Mihçioğlu, 1988: 3. Bölüm; ve Emre, 2003: 23) iktisat-maliye, muhasebe ve özel hukuk derslerinin ağırlığı da adeta her geçen gün artmaktadır. Üniversite eğitiminin giderek kamu veya özel sektöre “meslek adamı” yetiştirme ve ileride kazancı yüksek olan bir meslekî beceri kazandırma amacı ile sınırlandırılması; üniversitenin bilim üretme ve öğrencilere dünya görüşü, düşünme ve eleştiri yeteneği kazandırma işlevlerinin ikinci plana itilmesi bu yöndeki eğilimi daha da güçlendirmektedir. Nitekim, iktisadî ve idarî bilimler fakültelerindeki öğretimin giderek meslek yüksekokullarındaki veya iş sınavlarına hazırlık kurslarındaki öğretime benzemesi tehlikesi karşısında bazı bölümler adlarını veya öğretim programlarını değiştirerek bu eğilimin dışında kalmaya çalışmaktadırlar. Ne yazık ki, bu tür çabalar da ülkemizdeki kamu yönetimi öğretimi birikimini ve geleceğini olumsuz yönde etkilemektedir.

Değerlendirme ve Sonuç

Türkiye’de kamu yönetimi lisans eğitimi, kurumsal gelişim ve öğretim programlarının içeriği açısından, hem tüm dünyada yakın dönemde kamu yönetimi disiplini ve uygulamasında meydana gelen büyük değişimin (örn. kamu yönetimi eğitimi veren okulların, öğretim programlarının ve de ilgili derslerin adlarının “işletmecilik” terimini içerek şekilde değiştirilmesi) hem de Türkiye’nin kendine özgü sorunlarının (örn. yükseköğretim çağındaki nüfusun hızla artması, bu nüfus baskısını karşılayabilmek için fiziksel koşulları ve akademik insan gücü yetersiz üniversiteler ve

bölümler kurulması, bu bölümlerdeki öğretim programlarının geçerlik ve kalite sorunları, istihdam yaratma sorunu) baskısı altındadır.

Türkiye’de kamu yönetimi lisans eğitimi, 1980 sonrasında kamu yönetimi bölümlerinin ve bu bölümlerde kayıtlı öğrenci sayısının artışı açısından çarpıcı bir kurumsal gelişme göstermesine rağmen, gerek önde gelen bazı kamu ve vakıf üniversitelerindeki (örn. ODTÜ, Bilkent ve Galatasaray) kamu yönetimi bölümlerinin adlarında değişikliğe gidilmesi gerekse hızla gelişmekte olan vakıf üniversiteleri sektöründe birkaç istisna dışında kamu yönetimi bölümlerine yer verilmemesi tehlikesi ile karşı karşıyadır.

Özellikle son yıllarda, devletin küçültülmesi, küreselleşme ve Avrupa Birliği’ne katılma çabaları gerekçe gösterilerek, bazı kamu yönetimi bölümlerinin “kamu yönetimi ve siyaset bilimi” bölümlerine dönüştürülmesi; bazı bölümlerinin adlarından kamu yönetimi teriminin çıkarılarak sadece “siyaset bilimi” ya da “siyaset bilimi ve uluslararası ilişkiler” bölümleri haline getirilmesi; adı kamu yönetimi olarak kalmakla birlikte bazılarının programlarının işletme bölümü programlarına yaklaştırılması sonucunda, bu bölümlerdeki kamu yönetimi eğitiminin kamu hizmeti görevleri için gerekli olan formasyonun kazandırılması yeteneğini giderek kaybettiği görülmektedir. Kamu yönetimi formasyonu için son derece gerekli olan anayasa ve idare hukuku, yönetim tarihi, yönetim yapısı, yerel yönetimler ve yerel yönetimler maliyesi, kent ve çevre yönetimi gibi temel derslerin bu yeni programlarda zorunlu dersler olarak yeterince yer almaması, devletin örgütlenme ve işleyişini bilmeyen kamu yöneticilerinin yetişmesine yol açacaktır (bkz. Karasu, 2001: 235).

Uluslararası sosyo-ekonomik gelişmelere daha açık ve duyarlı bir biçimde yapılanmaya çalışan vakıf üniversitelerinde kamu yönetimi bölümlerinin kurulması, öğretim alanın çeşitlenmesi ve daha fazla dışa açılmasını sağlarken, bu üniversitelerin vizyonlarının doğası gereği kamu yönetimi eğitiminin çok daha fazla işletmecilik etkisi altına girmesi tehlikesiyle karşı karşıya kalmasına yol açabilirdi. Diğer yandan, mevcut durumda, kamu yönetimi bölümlerinin çoğunluğunun ülkenin dört bir yanında kurulma

sancıları çeken yeni üniversitelerimizde bulunması kamu yönetimi alanının kendi sorunlarıyla boğuşarak giderek içine kapanması ve taşralaşması tehlikesini de beraberinde getirmektedir. Taşradaki üniversitelerimiz adına olsun veya olmasın, yurtdışında lisansüstü öğretim görmüş olan genç beyinlerin bu üniversitelere kazandırılmaya devam edilmesi ve Avrupa Birliği Erasmus-Socrates Programı aracılığıyla öğretim elemanı ve öğrenci değişimi yapılması yollarıyla bu tehlike bir ölçüde bertaraf edilebilir. Bu noktada, başta 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 35. maddesi ile lisansüstü öğretim yapmak için gönderilen genç akademisyenlerin yetiştirilmesi ile geçici görevlendirmeler ve emekli öğretim elemanlarının belirli yaş sınırları içerisinde istihdam edilmesi suretiyle öğretim elemanı desteği sağlanması olmak üzere, özellikle üç büyük şehirdeki yerleşik üniversitelerdeki kamu yönetimi bölümlerinin yeni gelişen üniversitelerdeki bölümlere olan desteğinin artarak devam etmesi önem kazanmaktadır.

Kamu yönetimi lisans eğitimi, yükseköğretim kurumlarının sayısal artışı açısından çarpıcı bir gelişme göstermesine rağmen, eğitimin içeriği, eğitimin geçerliği ve kalitesi ile akademik insangücünün nicel ve nitel yeterliği itibariyle sorgulanabilir. Bu sorgulama, hem öğretim programlarının akademik içeriği hem de genel olarak çağdaş bir dünya görüşü ve davranış tarzı kazandırma özelliği açısından yapılabilir.

Türkiye'de çağdaş anlamda kamu yönetimi eğitimi 1950 sonrasında özellikle ABD'nin güdümündeki Anglo-Amerikan yönetim yaklaşımının etkisiyle başlamıştır. Bir yandan II. Dünya Savaşı öncesinde Kıta Avrupası'nda olduğu gibi Türkiye'de egemen olan yönetime hukukî yaklaşım ile yönetimin hukuk dışı (teknik) yönlerini vurgulayan Anglo-Amerikan yönetim yaklaşımı arasındaki etkileşim, diğer yandan Batılı ülkelerden ithal edilen kurumsal yapı ve programların kökleri Osmanlı dönemine giden mevcut yapı ve programlarla karşılaşması Türkiye'de bu alanda melez bir kurumsallaşma ve öğretim modelinin doğmasına yol açmıştır (bkz. Üsdiken ve Çetin, 1999: 50-51). Kamu yönetimi eğitimi konusunda 1950 sonrası başlayan ve özellikle de 1980 sonrasında hızlanan kurumsal çeşitlenme işte bu tür bir melez model üzerine oturmuştur.

Bu melez modelle şekillenen kamu yönetimi bölümlerinin öğretim programlarına genel olarak bakıldığında "dar" anlamda kamu yönetimi ile ilgili derslerin, kamu hukuku ve siyaset bilimi ile ilgili dersler karşısında azınlıkta kaldığı görülmektedir. Öğrencilerin mezun olduklarında iş-sınavlarını kazanabilme kaygısının da etkisiyle özel hukuk ve iktisat ile derslerin ağırlığı bu durumu daha da belirginleştirmektedir. Kamu yönetiminin disiplinlerarası bir alan olması sebebiyle, "geniş" anlamda kamu yönetimi eğitiminde, genel kültür ve akademik bilginin verilebilmesi için yönetim, hukuk, siyaset bilimi, ekonomi, maliye, tarih, sosyoloji, psikoloji gibi disiplinlere; yönetsel faaliyetler için gerekli olan tekniklerin kazandırılabilmesi amacıyla matematik, istatistik, muhasebe, örgüt, personel, bütçe ve planlama tekniklerine; ve "iyi yönetim" için gerekli niteliklerin kazandırılmasına yönelik olarak da yönetsel etik konusuna yer verilmesi gerekmektedir. Ancak, bu eğitimde, "dar" anlamda kamu yönetimi ile derslerin ağırlığı bölümün ve eğitim programının adına uygun bir düzeyde olmalıdır.

Kamu yönetimi lisans eğitimi ülkedeki sosyo-ekonomik gelişmenin hızına uyum sağlayamamış ve bu gelişmeye öncülük etmek yerine geride kalarak izleyici haline düşmüştür. Günümüzdeki kamu yönetimi lisans eğitim programları, öğrenciyi merkezîyetçi-bürokratik yapıların geleneksel işleyiş biçimi olan "emir-komuta zinciri" ilkesine uygun bir şekilde yetiştirmektedir. Bu programlar, ülkenin yönetim tarihini ve kültürünü çok iyi bilen, çok boyutlu düşünebilen, sorgulayan ve karar verebilen, yaratıcı ve girişimci, demokratik ve katılımcı, yönetim tekniklerini ve bilgi teknolojilerini etkili olarak kullanabilen kamu yöneticileri yetiştirmekten uzaktır. Oysa günümüzdeki gelişme trendi geleceğin kamu örgütlerinin geleneksel bürokratik yapılardan ibaret olamayacağını ortaya koymuş bulunmaktadır (bkz. Ayman-Güler, 1995: 1-2; ve Sezen, 1995: 247).

Kamu yönetimi eğitim programları, öğrencilerin kamu yönetimi disiplini ve uygulamasındaki değişimi ve güncel sorunları anlayabilmeleri için bu değişimi yansıtan ve yine bu değişimin gerektirdiği bilgi ve becerilerle donatılmalarını sağlayacak ders ve konulara yer vermek zorundadır (bkz. Şaylan ve Sezen, 1998-2000: 71-72). İşte bu yüzden, Türkiye'deki kamu yönetimi lisans eğitim programlarının amaç, sayı, içerik ve yöntem, eğitim dili açılarından gözden geçirilerek kamu yönetimindeki çağdaş

gelişmeleri ve kamu bürokrasisinin artan ihtiyaçlarını karşılayabilecek düzeye kavuşturulması ve bu programlardaki olmazsa olmazların belirlenmesi önemli bir görev olarak karşımıza çıkmaktadır.

Türkiye’de, YÖK’ün bazı genel kuralları koymasının ve denetiminin dışında kamu yönetimi bölümlerindeki akademik kuruluş ve işleyiş ile bu bölümlerdeki kamu yönetimi öğretimi konusunda ilke ve standartları belirleyecek herhangi bir örgütlenme bugüne kadar oluşturulamamıştır. Oysa, başta ABD olmak üzere bazı Batı ülkelerinde kamu yönetimi bölümleri ve kamu yönetimi alanındaki akademik ve meslekî kuruluşlar kendi aralarında bu tür örgütlenmelere gitmişlerdir¹⁵. Türkiye’de de, kamu yönetimi bölümleri arasındaki iletişim ve işbirliği konusundaki eksikliği giderebilmek için bu tür örgütlenmelere ihtiyaç bulunmaktadır. 2003 yılında başlayan “Kamu Yönetimi Forum ve Çalıştayı” girişimi, işte, bu ihtiyacın somut bir ürünüdür. Ayrıca, yarım yüzyıllık bir geçmişe sahip TODAİE’nin yine bazı Batı ülkelerindeki gibi “Kamu Yönetimi Akademisi” biçiminde yeniden düzenlenmesinin Türkiye’de kamu görevlilerinin eğitiminde olduğu kadar akademik kadroların yetiştirilmesi ile yurtiçi ve yurtdışı eğitim-öğretim, araştırma ve yayın imkanlarının sağlanması yollarıyla kamu yönetimi öğretimi alanında da yararlı sonuçlar vereceği genellikle ifade edilmektedir (örn. bkz. Ergun, 1983: 29). Bu yeniden düzenleme, Türkiye’de kamu yönetimi öğretiminin geliştirilmesi yönünde ihmal edilmemesi gereken bir boyut olarak ele alınmalıdır.

Kaynakça

Abadan, N. (1956), “Amme İdaresinde Son Gelişmeler”, *Zeki Mesut Alsan’a Armağan*, A.Ü. SBF Dergisi, XI(3).

Abadan, N. (1959), *Bürokrasi*, Ankara: A.Ü. SBF.

Acar, M. ve H. Özgür (ed.) (2003), *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

¹⁵ Örneğin, ABD’de “American Society of Public Administration” (ASPA), “National Academy of Public Administration” (NAPA) ve “National Association of School of Public Affairs and Administration” (NASPAA) gibi ulusal kuruluşlar, kamu yönetimiyle ilgili akademik ve meslekî standartların saptanması ile üniversitelerdeki kamu yönetimi programlarının örgütlenmesi, yetkilendirilmesi ve kamu yönetimi öğretiminde ilke ve standartların belirlenmesi gibi işlevler üstlenmişlerdir (Fry, 1989: 1057-1058; Pugh, 1989: 4).

Aksoy, Ş. (1995), “Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi”, *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri*, C. II, Ankara: TODAİE, 159-173.

Aktan, C. C. (1995), *21. Yüzyıl İçin Yeni Bir Devlet Modeline Doğru: Optimal Devlet*, İstanbul: TÜSİAD.

Aktan, C. C. (2003), *Değişim Çağında Devlet*, Konya: Çizgi Kitabevi.

Aktan, T. (1987), *Kamu İdaresi*, Ankara: Anadolu Üniversitesi.

Aktan, T. (1989), *Kamu İdaresi*, (Gen. 2. Bası), Bursa: Uludağ Üniversitesi.

Aktef, M. (2003), *Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi*, Ankara: Asil Yayın Dağıtım.

Arık, K. F. (1964), *Amme İdaresi Alanında Teknik Yardım ve Resmî Yayınlar*, Ankara: TODAİE.

Aydın, A. H. (2004), *Türk Kamu Yönetimi Sisteminde Temel Sorunlar ve Çağdaş Yaklaşımlar*, Ankara: Gazi Kitabevi.

Aykaç, B. (1995), “Türkiye’de Kamu Yönetimi Öğretiminin Gelişimi”, *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri*, C. II., Ankara: TODAİE, 271-279.

Aykaç, B., Ş. Durgun ve H. Yayman (ed.) (2003), *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, Ankara: Yargı Yayınevi.

Ayman-Güler, B. (1994), “Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, 27:4, 3-19.

Ayman-Güler, B. (1995), “Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Genel Raporu”, *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri*, C. I, Ankara: TODAİE, 1-4.

Ayman-Güler, B. (1996), *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, Ankara: TODAİE.

Balcı, A. A. Nohutçu, N. K. Öztürk ve B. Coşkun (ed.) (2003), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Ankara: Seçkin.

Balta, T. B. (1958), “İdare İlimi Sahasındaki İncelemeler”, (Milletlerarası İdari İlimler Enstitüsü’nün A.Ü. SBF bünyesinde yer alan Türk Milli Seksiyonu’nun 1958 tarihli toplantısında sunulan bildiri) (Bu bildiri metni için ayrıca bkz. B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman, ed., 2003, *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, Ankara: Yargı Yayınevi, 35-45).

Balta, T. B. (1967a), “Türkiye’de İdare Hukuku ve İdare Bilimi”, *A.Ü. S.B.F. Dergisi*, XXII(4), 61-65.

Balta, T. B. (1967b), “Kamu Personeli Eğitimi”, *A.Ü. SBF Dergisi*, XXII(1), 13-31.

Berkman, A. Ü. (1986), “Amme İdaresi Dergisi’nde Yayımlanan Makaleler üzerine Bir İnceleme”, S. Atauz (der.), *Türkiye’de Sosyal Bilim Araştırmalarının Gelişimi*, Ankara: Türk Sosyal Bilimler Derneği, 153-167.

Berkman, A. Ü. (1987), “Amme İdaresi Dergisi’nde Yayımlanan Makaleler ve Türk Yönetim Bilimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, 20(4), 19-42.

- Berkman, Ü. (1995), "Türk Kamu Yönetimi Disiplinine İlişkin Bir Değerlendirme", *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri*, C. I., Ankara: TODAİE, 51-58.
- Berkman, A. Ü. ve K. Kozan (1979), "Amme İdaresi Dergisi'nde Yayınlanan Makaleler Üzerine Bir İnceleme", *Amme İdaresi Dergisi*, 12(1), 9-26.
- Caiden, G. A. (1982), *Public Administration*, (2nd.ed.), California: Palisades.
- Cem, C. (1973), "Kamu Yönetiminde Lisans Eğitimi", *Amme İdaresi Dergisi*, 6(1), 74-87.
- Cem, C. (1974), "The Role and Activities of the Institute of Public Administration for Turkey and the Middle East", *Turkish Public Administration Annual*, 1, 1-12.
- Cem, C. (1975), "Türk Kamu Yönetimine Toplu Bir Bakış", *Amme İdaresi Dergisi*, 8(4), 3-23.
- Chandler, J. A. (1991), "Public Administration: A Discipline in Decline", *Teaching Public Administration*, 11(2), 39-45.
- Çankaya, A. (1968), *Yeni Mülkiye Tarihi ve Mülkiyeliler*, C. I, Ankara.
- Çevik, H. H. (2001), *Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Çevik, H. H. (2004), *Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları*, (Gel. ve Gen. 2. Bası), Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Derbil, S. (1950), *İdare Hukuku*, Cilt 1 ve 2, (3.Bası), Ankara: A.Ü. Hukuk Fakültesi.
- Emre, C. (2003), "Yönetim Bilimi", C. Emre, *Yönetim Bilimi Yazıları*, Ankara. İmaj, 3-26 (aynı makale daha önce *Cumhuriyet Döneminde Türkiye'de Bilim-Sosyal Bilimler II* – Ankara: Türkiye Bilimler Akademisi, 1998, 35-54 - adlı eserde yayınlanmıştır).
- Ergin, O. N. (1940), *Türkiye Maarif Tarihi*, İstanbul.
- Ergun, T. (1983), "Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmesi Sorunu", *Amme İdaresi Dergisi*, 16(2), 23-36.
- Ergun, T. (1986), "Türkiye'de Yönetim Biliminin Uygulamaya Yansıması", S. Atauz (ed.), *Türkiye'de Sosyal Bilim Araştırmalarının Gelişimi*, Ankara: Türk Sosyal Bilimler Derneği, 133-140.
- Ergun, T. (1988), *Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi*, Ankara: TODAİE.
- Ergun, T. (1995), "Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişmesine Kısa Bir Bakış: Yeni Arayışlar ve Greçekler", *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri*, C. I., Ankara: TODAİE, 7-13.
- Ergun, T. (1996), "Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü: Bir Örgütsel Gelişme Örnekolay", *Amme İdaresi Dergisi*, 29(2), 3-18.
- Ergun, T. ve A. Polatoğlu (1978), *Kamu Yönetimine Giriş*, Ankara: TODAİE.
- Ergun, T. ve A. Polatoğlu (1984), *Kamu Yönetimine Giriş*, (Gen. 2. Bası), Ankara: TODAİE.
- Eryılmaz, B. (1999), *Kamu Yönetimi*, İstanbul.
- Eryılmaz, B. (2003), *Kamu Yönetimi*, (Göz. Geç. Yeni Bası), İstanbul: Erkam Matbaası.

- Fry, G. K. (1989), "The Profession of Public Administration", J. Rabin, B. Hildreth ve G. Miller (eds.), *Handbook of Public Administration*, New York: Marcel Dekker.
- Goodnow, F. J. (1900), *Politics and Administration*, New York: The Macmillan.
- Gray, A. ve B. Jenkins (1995), "From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution?", *Public Administration*, 73(1), 77-99.
- Gözübüyük, A. Ş. (1969), *Türkiye'nin İdari Yapısı*, Ankara: S Yayınları.
- Gürüz, K. et al. (bila tarih), *Türkiye'de ve Dünya'da Yükseköğretim, Bilim ve Teknoloji*, İstanbul: TÜSİAD.
- Henry, N. (1995), *Public Administration and Public Affairs*, 6th ed., London: Prentice Hall.
- Heper, M. (1975), "Türk Kamu Bürokrasisi İncelemelerinde Başlıca Temalar ve Kavramsal Metodoloji", *Boğaziçi Üniversitesi Dergisi-Sosyal Bilimler*, 3, 55-81.
- Heper, M. ve A. Ü. Berkman, (1979a), "Türkiye'de Kamu Yönetimi Araştırma ve Eğitiminde Kavramsal Kuram ve Yöntem Sorunları", *Amme İdaresi Dergisi*, 12(2), 3-18.
- Heper, M. ve A. Ü. Berkman, (1979b), "Administrative Studies in Turkey: A General Perspective", *International Social Science Journal*, 31(2), 305-327.
- Heper, M. ve A. Ü. Berkman, (1980), *Development Administration in Turkey: Conceptual Theory and Methodology*, İstanbul: Boğaziçi University Press.
- Hunt, M. (1990), "Undergraduate Degree in Public Sector Management", *Teaching Public Administration*, X(2).
- IBRD (1951) *Türkiye Ekonomisi-Kalkınma Programı İçin Tahlil ve Tavsiyeler* (Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankasının Türkiye Hükümeti ile Biliştirak Finanse ettiği Hey'etin Raporu veya Barker Raporu), Ankara: Akın Matbaası.
- Kalkandelen, A. H. (1985), "Yöneticilerin Yetiştirilmesi ve Geliştirilmesi", *Amme İdaresi Dergisi*, 18(2), 83-112.
- Karasu, K. (2001), *Profesyonelleşme Olgusu ve Kamu Yönetimi*, Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı.
- Katrinli, A., Ö. Özmen ve Y. Arbak (1995), "Kamu Yönetimi Disiplininde Yöntem", *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri*, C. I., Ankara: TODAİE, 31-36.
- Kaya, Y. K. (1984), *İnsan Yetiştirme Düzenimiz: Politika/Eğitim/Kalkınma*, Ankara: Hacettepe Üniversitesi, S.E.B.D.S.İ.
- Kaya, Y. K. (1995), "Türkiye'de Kamu Yönetimi Öğretimi", *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri*, C. II., Ankara: TODAİE, 249-269.
- Leblebici, D. N. (2001), "Kamu Yönetimi ve Türkiye'deki Gelişimi", B. Yediyıldız (ed.), *Atatürk'ün Ölümünün 62. Yılında Cumhuriyet Türkiye'sinde Bilimsel Gelişmeler Sempozyumu, Bildiriler ve Tartışmalar*, 8-10 Kasım 2000, Ankara, Hacettepe Üniversitesi AİİT Enstitüsü, 279-291.

- Lepawsky, A. (1952), *Administration: The Art and Science of Organization and Management*, New York: Alfred A. Knopf.
- Martin, J. W. ve F. C. E. Cush (1952), *Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Çalışmaları Hakkında Rapor*, Ankara: Damga Matbaası.
- Mihçioğlu, C. (1972), *Daha İyi Bir Kamu Hizmeti İçin-Siyasal Bilgiler Fakültesi Üzerinde Bir Araştırma*, Ankara: A.Ü. SBF.
- Mihçioğlu, C. (1983), *Özkaynakça*, Ankara: A.Ü. SBF.
- Mihçioğlu, C. (1988), *Türkiye'de Çağdaş Kamu Yönetimi Öğretiminin Başlangıç Yılları*, Ankara: A.Ü. SBF.
- Midwinter, A. F. (1990), "Editorial: What New Managerialism?", *Public Policy and Administration*, 5(1).
- Neumark, F. (1949), *Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor*, Ankara: Başbakanlık Devlet Matbaası.
- Oğuz, O. (1995), *Anadolu'da Bir Üniversite'nin Kuruluş Öyküsü*, İstanbul.
- Onar, S. S. (1966), *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, İstanbul: İsmail Akgün Matbaası.
- Öktem, M. K. ve U. Ömürgönülşen (ed.) (2004a), *Kamu Yönetimi: Gelişimi ve Güncel Sorunları*, Ankara: İmaj Yayınevi.
- Öktem, M. K. ve U. Ömürgönülşen (2004b), "Sunuş", M. K. Öktem ve U. Ömürgönülşen (ed.), *Kamu Yönetimi: Gelişimi ve Güncel Sorunları*, Ankara: İmaj Yayınevi.
- Ömürgönülşen, U. (1997), "The Emergence of a New Approach to the Public Sector: The New Public Management", *Prof. Dr. Cemal Mihçioğlu'na Armağan, A.Ü. S.B.F. Dergisi*, 52 (1-4), 517-565.
- Ömürgönülşen, U. (2000), "The New Public Management: A 'New Fashion' or an 'Irreversible Change' in the Public Sector", *Discussion Paper in Management and Organization Studies*, No. 00/06, Faculty of Social Sciences, Management Centre, Leicester University, Leicester, U.K.
- Ömürgönülşen, U. (2003a), "Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği", M. Acar ve H. Özgür (ed.), *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 3-43.
- Ömürgönülşen, U. (2003b), "İdare Terimi Niçin Korunmalı ve Yaşatılmalıdır?", *İdarecinin Sesi Dergisi*, XV, 96, 54-56.
- Ömürgönülşen, U. (2004), "Türkiye'de Lisans Düzeyinde Kamu Yönetimi Öğretiminin Kurumsal Gelişimi ve Sorunları", M. K. Öktem ve U. Ömürgönülşen (ed.), *Kamu Yönetimi: Gelişimi ve Güncel Sorunları*, Ankara: İmaj Yayınevi.

- Özer, C. (1995), "TODAİE Kamu Yönetimi Lisans Üstü Uzmanlık Programının Gelişimi ve Mezunlar Araştırması", *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri*, C. II., Ankara: TODAİE, 339-351.
- Özen, Ş. (1995), "Kamu Yönetimi Yazınımız ve Örgütler-Yönetim Çalışma Alanı: Tehlikeli İlişkiler?", *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri*, C. I., Ankara: TODAİE, 71-96.
- Öztekin, A. (2002), *Yönetim Bilimi*, Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Polatoğlu, A. (2001), *Kamu Yönetimi: Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması*, Ankara: METU PRESS.
- Polatoğlu, A. (2003), *Kamu Yönetimi: Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması*, Ankara: ODTÜ Yayıncılık.
- Pollitt, C. (1996), "Antistatist Reforms and New Administrative Directions: Public Administration in the United Kingdom", *Public Administration Review*, 56(1), 81-7.
- Pugh, D. L. (1989), "Professionalism in Public Administration: Problems, Perspectives and the Role of ASPA", *Public Administration Review*, 49(1), 573-597.
- Riggs, F. W. (1997), "Coups and Crashes: Lessons for Public Administration", A. Farazmand (ed.), *Modern Systems of Government: Exploring the Role of Bureaucrats and Politicians*, Thousand Oaks, Cal.: Sage, 8-47.
- Saygılıoğlu, N. ve S. Arı (2002), *Etkin Devlet: Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi*, İstanbul: Sabancı Üniversitesi.
- SBF (1967), *Kamu Personelinin Eğitimi Konferansı*, Ankara: A.Ü. SBF.
- SBF (1978), *Siyasal Bilgiler Fakültesi*, Ankara: A. Ü. SBF.
- Sezen, S. (1995), "Kamu Yönetimi Öğretimi: Özellikler ve Sorunlar Grup Raporu", *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri*, C. II, Ankara: TODAİE, 245-247.
- Simon, H. A., D. W. Smithburg and V. A. Thompson (1950), *Public Administration*, New York: Alfred A. Knopf.
- Simon, H. A., D. W. Smithburg ve V. A. Thompson (1966), *Kamu Yönetimi*, 1. Kitap, C. Mihçioğlu (çev.), Ankara: TODAİE.
- Şaylan, G. (1995), *Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi*, Ankara: İMGE Kitabevi.
- Şaylan, G. (1996), "Bağımsız Bir Disiplin Olarak Kamu Yönetimi: Yeni Paradigma Arayışları", *Amme İdaresi Dergisi*, 29(3), 3-16.
- Şaylan, G. (2000), "Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler", *Amme İdaresi Dergisi*, 33(2), 1-22.
- Şaylan, G. ve S. Sezen (1998-2000), "The Paradigmatic Crises of Public Administration and Teaching Curriculum: The Turkish Case", *Turkish Public Administration Annual*, 24-26, 59-76.

- Timur, T. (2000), *Toplumsal Değişme ve Üniversiteler*, Ankara: İmge.
- TODAİE (1995), *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri*, C. I ve II, Ankara: TODAİE.
- Tortop, N. (1968), *Amme İdaresi*, Ankara: Şenyuva Matbaası.
- Tortop, N. (1974), *Yönetim Bilimi-Temel İlkeler*, Ankara: Kalite Matbaası.
- Tortop, N. (1978), *Yönetim Bilimi*, Ankara: AİTİA.
- Tortop, N. ve E. G. İsbir (1986), *Yönetim Bilimi*, Ankara: Bilim.
- Tortop, N., E. G. İsbir ve B. Aykaç (1993), *Yönetim Bilimi*, Ankara: Yargı.
- UN (1954), *Institute of Public Administration in Turkey*, United Nations Technical Assistance Programme, New York: The United Nations.
- UN (1966), *Handbook of Training in Public Service*, New York: The United Nations.
- Unat, F. R. (1964), *Türkiye Eğitim Sisteminin Gelişmesine Tarihi Bir Bakış*, Ankara: MEB Yayınları.
- Üsdiken, B. (1995), "Örgüt Kuramında Yeni Yol Ayrımları: Kuzey Amerika, Avrupa, Türkiye", *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri*, C. I., Ankara: TODAİE, 97-110.
- Üsdiken, B. ve D. Çetin (1999), "Türkiye'de Akademik Dünyanın Yönetme İşine Yaklaşımında 1950'li Yıllarla Birlikte Ne Değişti?", *Amme İdaresi Dergisi*, 32(4), 47-65.
- Üsdiken, B. ve Y. Pasadeos (1992a), "Türkiye'de Yayınlanan Yönetimle İlgili Makalelerdeki Atıflar Üzerine Bir İnceleme", *Amme İdaresi Dergisi*, 25(2), 107-134.
- Üsdiken, B. ve Y. Pasadeos (1992b), "Türkiye'de Yayınlanan Yönetimle İlgili Veri Temelli Makalelerde Yöntem", *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 19(2), 249-266.
- Üsdiken, B. ve Y. Pasadeos (1993), "Türkiye'de Örgütler ve Yönetim Yazını", *Amme İdaresi Dergisi*, 26(2), 73-93.
- Üstüner, Y. (1986), "Kamu Yönetimi Disiplininde Yönetim Sorunları", S. Atauz (der.), *Türkiye'de Sosyal Bilim Araştırmalarının Gelişimi*, Ankara: Türk Sosyal Bilimler Derneği, 141-152.
- Üstüner, Y. (1992), *In Search of an Identity: Considerations on the Theory and the Discipline of Public Administration*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara: Orta Doğu Teknik Üniversitesi.
- Üstüner, Y. (1995), "Kamu Yönetimi Disiplininde Kimlik Sorunsalı", *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri*, C. I., Ankara: TODAİE, 59-69.
- Üstüner, Y. (2000), "Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu", *Amme İdaresi Dergisi*, 33(3), 15-31.
- Versan, V. (1960), *Amme İdaresi*, İstanbul.
- Versan, V. (1974), *Kamu Yönetimi*, İstanbul: Fatih Matbaası.
- Vocino, T. ve J. Rabin (1981), *Contemporary Public Administration*, New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc.
- White, L. D. (1926), *Introduction to the Study of Public Administration*, New York: The Macmillan.

- Wilson, W. (1887), "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, 2(1), 197-222 ("İdarenin İncelenmesi", *Woodrow Wilson-Seçme Parçalar*, Çev. N. Abadan, İstanbul: Türk Siyasi İlimler Derneği, 1961, 53-73).
- Yıldırım, Y. (1993), "1968'den 1993'e Amme İdaresi Dergisi", *Amme İdaresi Dergisi*, 26(1), 255-262.
- Yılmaz, A. ve M. Ökmen (ed.) (2004), *Kamu Yönetimi*, Ankara: Gazi Kitabevi.

Faint, illegible text, possibly bleed-through from the reverse side of the page.

POSTER BİLDİRİLER

KAMU YÖNETİMİNDE YENİDEN YAPILANMA

VE

SON GELİŞMELER

M. Akif ÖZER

(Araş. Gör., Gazi Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü)

Giriş

Dünyada 21. yüzyılın başları, kamu yönetimi biliminde yaşanan çok önemli değişimlere tanıklık etmektedir. Bu değişimler, hem kamu yönetimi biliminin kuramsal yapısında hem de yönetim uygulamalarında görülmektedir. Dünya ekonomisinin içinde bulunduğu koşullar ve dünya nüfusunun hızla büyümesi gerçeği, kamu yönetimi biliminin kuramsal içeriğinin ve uygulama koşullarının hızla değişmesini kaçınılmaz kılmaktadır. Ayrıca, yaşanan küreselleşme süreci de, farklı coğrafyalarda ve kültürlerde yaşanan değişimlerden bütün ülkelerin etkilenmesine neden olmaktadır.

Bu süreçte ortaya çıkan toplumsal, ekonomik ve siyasal gelişmeler, yönetimi değişme ve gelişme yönünde güçlü bir baskı altına almaktadır. Değişim; durağanlıktan hareketliliğe, bağımlılıktan etkenlik ve verimlilik arayışlarına ve hukuksal geçerlilik endişelerinden yarar-maliyet analizlerinin ortaya çıkarılmasına doğru bir yöneliş ve geçiş biçiminde ortaya çıkmaktadır. Bunun sonucunda her alanda sorunların çözümüne yönelik önemli bir baskı ortaya çıkmaktadır. Özellikle, kamu yönetimi alanında bu baskı, yeniden yapılanma çalışmalarına yönelik yoğun taleplerle sonuçlanmaktadır. Bugün bu çalışmalar, dünyanın en gelişmiş ülkelerinden en geri kalmış ülkelere kadar görülmekte, bu durum, ilginç ortak noktaların ve benzerliklerin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Özellikle, ABD’de son yıllarda yapılan çalışmalarla, yönetimin geliştirilmesi

ve iyileştirilmesi yolunda Federal Yönetimle yerel yönetimleri de içine alan kapsamlı çalışmalar yapılmaktadır (Yaşamış, 1997:5). Ancak bu ülkenin yeniden yapılanma çalışmalarına örnek teşkil etmesi, elde edilen başarılarından kaynaklanmaktadır. Çünkü, yeniden yapılanma çalışmalarında; farklı kurumsallaşmış alt yapıların, örgütsel yapıların, politik süreçlerin ve bürokratik olmayan değerler taşıyan kültürel özelliklerin de dikkate alınması, bunları öğrenmek için çabalar harcanması (Golembiewski, 1997:147), bu değerlerin söz konusu uygulamalarda dikkate alınması, başarının sağlanmasında oldukça önemli bir yere sahiptir.

Günümüzde dünya düzeninde yeni bir yapılanma söz konusudur. Yeniden yapılanmaya çalışan yeni dünya düzeni olarak düşünülen küreselleşme süreci, üstlendiği işlevler gereği hem ekonomik hem de siyasal bir içerik taşımaktadır (Karaman, 1995:43). Aynı zamanda dünyada uluslararasılaşmayı gündeme getirirken bir taraftan da yerelleşme olgusunu beraberinde taşımaktadır. Küreselleşme ile birlikte kamu yönetimine egemen olan süreçler parça-parça değil, bütüncül bir bakış açısıyla ele alınmakta ve radikal değişikliklere gidilmektedir (Yayman, 1998:18). Ancak, bu sürece kolay gelinmemiştir. 19.yüzyılın sonlarına doğru, devletin işlevleri nitelik ve nicelik olarak farklılaşmış, etki alanı genişlemiştir. Bu gelişmelerde iki faktör etkili olmuştur. Birincisi, teknolojinin gereklerinin yerine getirilmesi; ikincisi ise sanayileşmenin yarattığı değişimlere ayak uydurmak şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Teknolojinin gereklerinin yerine getirilmesi, teknolojinin işbölümü, uzmanlaşma, örgütlenme, planlama özelliklerinin, devletin yönetsel yapısına uygulanması sonucunu doğurmuştur. İkinci olarak, bu gelişmeler sonucunda, taleplere uygun olarak devletin işlevleri artmış ve alanı genişlemiştir (Sezer, 1992:15). Bu olgular yönetim alanında düzenleme ihtiyacını gündeme getirmiştir.

1. Yeniden Yapılanma ve Kamu Yönetimi

Yapılanma, kavram olarak bir oluşumun biçimini göstermekte, bütünüün bağlantıları arasındaki ilişkileri ortaya koymaktadır. Yeniden yapılanma ise, herhangi bir bütünüün değil, parçaların ahenkli, dengeli ve kuvvetli bir şekilde bir araya geldiği, sağlam bünyeli

yeni bir oluşumu belirtmektedir. Yeniden yapılanmanın söz konusu olabilmesi için, öze dönük, ciddi, en küçük birimden en büyüğe, merkezden en küçük birime kadar, dikey ve yatay bir yenilenmenin olması gerekmektedir (Yayla, 1998:260). Yönetimin yeniden yapılandırılması, 1956 yılında toplanan 10. Uluslararası Yönetim Bilimleri Kongresi'nde; hükümet yapısındaki düzenlemelerden, bir başkanlık ya da kurumun çalışma yöntemlerinde yapılabilecek küçük çaplı değişikliklere kadar, yürütme mekanizmasında yer alabilecek tüm yeni düzenlemeleri içerecek şekilde tanımlanmıştır (Yılmaz, 1998:282). Yeniden yapılanmada, belirli amaçlarla planlı ve bilinçli bir şekilde yapılan değiştirme hareketleri söz konusudur. Daha çok, yönetimde görev alanların değişmeme yönündeki eğilimine karşı, onların direncine rağmen yapılan değişiklikler (Günay, 1997:129) etkilidir. Bu değişiklikler yapılırken, hizmet sağlayıcılar arasında rekabet yaratmak, insanları güçlü kılmak, girdi değil çıktı üzerinde yoğunlaşmak, kural ve düzenlemelere göre değil hedeflere göre çalışmak, tüketicileri müşteri olarak yeniden tanımlamak, para kazanmak ancak hemen harcamamak, sorunları çözmekten çok önlemeye çalışmak, otoriteyi yerleştirmek, piyasa mekanizmasını kurmak, kamu ve özel sektörle gönüllü kuruluşları seferber etmek (Butler, 1994:265) gibi ilkeler göz önünde bulundurularak hareket edilmektedir.

Yeniden yapılanma, aslında, dar anlamda yönetim sistemini aşan ve siyasal yapıyla içine alan bir değişiklik anlayışına sahiptir. Bundan dolayı, siyasal ve yönetsel kurumların görevlerinde, amaçlarında ve yapılarında önemli değişiklikleri öngörmekte, yönetim sisteminin hem iç hem de çevresiyle olan ilişkilerinde önemli değişiklikler meydana getirmektedir (Günay,1997:129). Dolayısıyla, yukarıda belirtilen ilkelere uyulması büyük önem kazanmaktadır. Aksi takdirde, yeniden yapılanma, geleceğe yönelik olma yerine, geçmişe yönelik olumsuz bir gelişme olarak karşımıza çıkabilir.

Kamu yönetiminde gelişen global eğilimler yönetimde yeniden yapılanmayı gerektirmektedir. Devletin küçültülmesi ve etkinleştirilmesi (büyüyen devletin ortaya çıkardığı bürokratik ve diğer sorunlar devletin küçültülmesi, özelleştirme gibi kavramları gündeme getirmektedir), siyaset-yönetim dengesinin yeniden kurulması (yeni işletmecilik anlayışında kamu yöneticilerinin karar alma sürecini politikacıyla paylaşan kişiler değil

kurumun teknik yöneticisi olmalarını gerektirmekte bu noktada demokratik değerler ile bürokratik değerlerin uzlaştırılması gerekmektedir), şeffaf ve dürüst yönetim, merkeziyetçilikten uzaklaşma, yeniden yapılanmayı gerekli kılan unsurlar olmuştur (Günay, 1997:132). Bugün hemen her platformda, kamu yönetiminin yeniden yapılanması gerektiği belirtilmektedir. Bu koşullar tüm dünya geneli için geçerli kabul edilebilir. İngiltere, Avustralya ve Yeni Zelanda'yı kapsayan bir araştırmada, kamu sektöründe yeniden yapılanma gereksinmesini doğuran faktörler; ekonomilerin zayıflaması ve küreselleşme, bu zayıflamanın ve refah devleti gereklerinden doğan taleplerin kamu kaynakları üzerinde yarattığı baskı, kamu hizmetlerinin kalitesinden genel hoşnutsuzluk, kamu kesiminde piyasa yönelimli yaklaşımları savunan "Yeni Sağ"ın iktidara gelişi (Tutum, 1994:9) olarak belirtilmektedir. Aynı oranda olmasa da, hemen hemen her ülkede, benzer koşullardan dolayı yeniden yapılanma ihtiyacı doğmaktadır. Kamu yönetiminin aşırı merkeziyetçi, bürokratik ve vesayetçi olması, görev ve işlevleriyle sahip olduğu ekonomik güç ve yetkilerin bir sınırının olmaması yeniden yapılanmasını zorunlu hale getirmektedir. Ayrıca özel teşebbüslerin daha iyi ve etkin bir şekilde sunabilecekleri mal ve hizmetleri üretmeye çalışan bir girişim olması, istenen açıklığı ve şeffaflığı sağlayamaması, siyasal yozlaşmalara neden olması, çıkar ve rant sağlamanın bir aracı olarak görülmesi, kısa vadede özelleştirilemeyecek veya özelleştirilmesi uzun zaman alacak faaliyetlerde kalite sağlanması ve toplumsal sözleşmeye dayalı bir kurum olmasının gerekliliği (Aktan, 1998:251-257) de bu durumu teyit etmektedir. Bu alanlarda yeniden yapılanmanın sağlanması, yaşanan sorunları oldukça azaltacak hatta giderilebilecektir.

2. Yeni Kamu Yönetimi Düşüncesi (YKY) ve Yönetimin Yeniden Yapılanması

Son yıllarda özellikle kamu yönetiminin yeniden yapılanması sürecinde gündeme gelen en etkin ve kapsamlı düşünce olarak kabul edilen YKY, özellikle gelişmiş ülkelerde bu alanda uygulamada gösterilen başarılarından dolayı yoğun bir şekilde ilgi görmüş ve dikkat çekmiştir. Bu durum bir çok ülkede son yıllarda görülen yönetimin yeniden yapılanması çalışmalarının, sürekli olarak YKY düşüncesinin temel görüşleri çerçevesinde şekillenmesine yol açmıştır.

Esasında YKY düşüncesinin temeli iki teorinin evliliğine dayanmaktadır. Bunlardan birincisi bu çalışmada ayrıntılarına giremeyeceğimiz kamu tercihi, işlem maliyeti ve sorumluluk teorilerine dayanan kurumsal ekonomi teorisi, evliliğin diğer ortağı ise kamu sektörünü klasik bilimsel yönetim yerine ekonomi tabanlı anlayışın etkisinde bırakan yönetim ideolojisi teorisidir (Terry, 1999:276). Bu anlayış da profesyonel yönetime dayanan idari reform doktrinlerinin genel bir şekilde bir araya gelmesinden oluşmaktadır. Mümkün olduğunca uzmanlaşmaya, teknik uzmanlığa, başarı için yüksek oranda yetki devrine gidilmesine, daha iyi örgüt performansına, aktif ölçüm tekniklerine, örgütsel çıktıların uyarlanmalarına ve bu süreçte uygun kültürlerin gelişimine önem verilmektedir.

Son yıllarda bu teorilerin etkilediği ortamda, özellikle OECD ülkelerinin ulusal kamu sektörlerinde, radikal bir şekilde dönüşüm yaşanmaya başlanmıştır. Bu süreçte, söz konusu ülkeler rekabet, yaratıcılık, parasal değer, müşteri sorumluluğu, sağduyu, sözleşmecilik, yerleşmiş süreçler, kamu hizmeti birimlerinin yeniden düzenlenmesi, insan kaynakları yönetimi, yerleştirme ve yeniden düzenleme, yeni yönetim, bilgi ve performans ölçüm sistemleri gibi oldukça yeni sayılabilecek kavramlarla ve anlayışlarla tanışmışlardır. Bu dönüşüm, piyasa-devlet, yönetim-bürokrasi, yönetim-vatandaş, bürokrasi-vatandaş ilişkilerinde önemli değişimlere yol açmıştır. Dolayısıyla paradigmatik sayılabilecek bu değişiklik kamu yönetiminin yeniden düşünülmesine neden olmuştur (Ömürgöntülşen, 1997:529-530). Bu süreçte gündeme gelen YKY, geleneksel kamu yönetiminden bir çok alanda ayrılmış, kamu tercihi ekonomisine dayanan oldukça yoğun ve yeni bir gündem oluşturmuş ve iyi organize olarak, hızla değişen ve çok karmaşık ekonomik ve sosyal çevrede, ortak bir yönetim sistemi oluşturabilmiştir (Gray-Jenkins, 1995:94). Geleneksel kamu yönetiminin geniş ölçekli, hiyerarşik olarak örgütlenmiş bürokrasisini reddetmiş, ademi merkezîyetçilik, yetki devri, rekabet, tercih imkanı, müşteri-merkezcilik ve esneklik gibi değerleri (Bayraktar, 1999:58) gündeme getirmiştir. Bu yönüyle YKY'nin temel değer olarak, eşitliği ve bu değeri elde etme aracı olarak da katılımı benimsediği söylenebilir. YKY ideologları yaptıklarının bir devrim değil reform olduğunu belirterek kamu yönetiminin sosyal yol

gösterici ve kontrol aracı olduğunu reddetmemişlerdir. Yalnızca daha fazla demokratik ve insancıl değerlere nasıl yönelenebilir sorusunun cevabını aramışlar, tarihsel süreçte gelişen özel sektörün ve kamunun kontrolü ilişkisini; etkin sosyal eşitlik, manevi ve maddi ürünlerin dağılımında eşitlik (Waldo, 1984:xvii) ilişkileri ile pekiştirmeye çalışmışlardır. YKY bunları yapmaya çalışırken kamu yöneticilerine etik ve moral değerlerle ilgilenmeleri hususunda baskı yapmış ve onları zorunlu olarak bu alana yöneltmiştir. Böylece yöneticiler kendilerini toplumun sorunları ile ilgilenmek konusunda zorunlu hissetmişlerdir (Emre, 2000:30). YKY, bunun için gerekli olan Weber'in ideal bürokrasi modelinden uzaklaşılması sürecini de sağlamıştır. Yeni sistemde, bürokratlar esnek yönetim mekanizması içinde etik ve moral değerlere yönelik yönetim felsefesi oluşturmuşlardır. Ayrıca, bu gelişmelerin sonucunda, hiyerarşik olarak düzenlenmiş örgütlerden, piyasa şartlarında koordine olan parçalanmış örgüt yapılarının ortaya çıkmasıyla, ayrıntılı olarak düzenlenmiş kuralların yerini performans ölçüm mekanizmalarının almaya başladığı görülmüştür.

YKY'nin bu şekilde yükselişinde, devletin belli başlı ekonomik faaliyetlerinden geri çekilmesinin ve topluma daha fazla tercih ve özgürlük tanınması anlamında toplum hayatına daha az karışmasının da (Bayraktar, 1999:58) çok önemli etkisi olmuştur. Özünde YKY'nin; "kürek çekmek değil dümen tutmak", "süreç değil sonuç", "politika değil üretim", "güç değil güçlendirme", "çatışma değil işbirliği" (Lynn-Laurence, 1998:237) olduğuna dair genel bir kanı bulunmaktadır. Aslında YKY, bu unsurların dışında da birçok özellik taşımakta ve farklı bakış açıları içermektedir. Kamu kuruluşlarına yalnızca yapısal ve işlevsel olarak bakmamakta, aynı zamanda kamu kuruluşlarının siyasal temelleri ile de ilgilenmektedir (Gray-Jenkins, 1995:86). Yerellik, yetki devri, sonuçlara göre yönetim, projecilik, sözleşmecilik, değerlendirme, örgütsel gelişme, sorumluluğu yayma, karşılaştırma, müşteri katılımı, sürekli olarak YKY'ye atfen gündeme getirilen konular arasında gösterilmektedir (Frederickson, 1977:8). YKY; kamunun rolünü sorgulayıp yeniden tanımlamak, piyasayı yönetim için bir model olarak görmek, kamu hizmetlerini rekabet ortamında alternatif yöntemlerle sunmak, bürokrasiyle mücadele etmek, aşırı merkezîyetçi ve hiyerarşik yönetim yapılarını yerellik anlayışıyla değiştirmek, hizmet sunumunu hizmet sunulanlara en yakın yerden ve söz

konusu kişilerle irtibat halinde gerçekleştirmek, esnek bir yapı sunmak, kamusal sorumluluğun yeniden dağılımını ve yönetime yeni aktörlerin dahil edilmesini sağlamak, özel sektörde uygulanan bazı yönetim tekniklerinin kamuda kullanılmasının önünü açmak, sonuçlara ve performansın artırılmasına daha fazla vurgu yapmak, etkinliğe ve verimliliğe önem vermek, kaynak kullanımında daha fazla disiplin ve ekonomiklik için uğraşmak, kaliteye vurgu yapmak ve güçlendirilmiş hesap verme yükümlülüğü ve müşteri odaklılığı üzerinde yoğunlaşmak (Al, 2002:115-116) gibi daha da artırılacak bir çok konuda etkinlik göstermektedir. YKY'nin özellikleri daha da ayrıntılı ele alınacak olursa, yönetimin yeniden yapılandırılmasına yönelik şu unsurları içerdiği görülmektedir:

a) Profesyonel Yönetimi Oluşturmak: Kamu sektörüne profesyonel yönetimi yerleştirmek, yöneticilerin yönetebilmelerine ortam hazırlamak, her faaliyet için görevlerin net belirlenmesini sağlamak (Hughes, 1998:61), YKY'nin öncelikli hedefleri arasında gösterilmektedir. Yöneticilerin yönetmelerini sağlamak, üst düzey yöneticilerin sonuçlardan dolayı sorumlu olmaları anlamına gelmektedir. Bundan dolayı, sadece yönetici olmak, belirli kişilerin direktiflerini izlemek, YKY'nin getirdiği modele uymamaktadır (Hughes, 1998:62). Üst düzey yönetimde gerekli esneklikler sağlanarak, profesyonel yönetimin gereği benzer kadrolar arasında transfer ortamının oluşturulması gerekmektedir. ABD'de, 1970'lerde kurulan üst düzey yöneticiler sınıfı bunu duruma iyi bir örnek olarak gösterilebilir. Bu süreçte önemli olan kişilerin kendi birimlerinin kimliğini değil bu sınıfın kimliğini taşımalarıdır. Bu şekilde kişilerin tecrübelerinden diğer birimler de yararlanmaktadır. Profesyonel anlayışla birlikte üst düzey yönetimlerde görülen diğer bir değişiklik de tıp doktorluğu ve mühendislik gibi teknik görevlerden uzaklaşarak, yönetsel görevlere kayılması olmuştur. Çünkü, yönetim kendi başına uzmanlık gerektiren bir alan olarak algılanmaya başlanmıştır. YKY, mevcut sistem karşısında profesyonel yönetimi önerirken, yönetim sorunlarının daha çok siyasetten kaynaklandığı öngörüsünden hareket etmiştir. Çünkü, uygulamada siyasal ve yönetsel sorumluluk birbirinden ayrılmak istenmiş, YKY de siyasal yöneticilerin yönetim işlevlerindeki değişikliği ortaya koymaya çalışmıştır. YKY düşüncesinde kuruluşların artık tepeden hiyerarşik olarak kontrol edilmemesi, her birimin çok yakından yönetilmesi,

siyasal yöneticilerin yönetimin işlevsel yönünün önünü açması ve stratejik kararlar üzerinde yoğunlaşması (Maor, 1999:9) ön plana çıkmaktadır.

b) Standartları Belirginleştirmek ve Performansı Ölçmek: Artık yönetsel programlar girdiden çok çıktılar üzerinde yoğunlaşmakta ve performansa vurgu yapmaktadır. Kurumlar kendilerini geliştirmek ve bunu ölçmek için performans göstergelerini belirlemektedirler. Bu şekilde performans amaçları ön plana çıkarılarak, hedefler açıkça ortaya konmaktadır. Bu süreçte, verimlilik arayışları, hedeflere çok dikkatli bakmayı gerektirmektedir. Performans değerlendirme, performansı ölçmenin yanında örgüt amaçlarına yönelik ödüllendirmeye veya cezalandırmaya da katkı sağlayabilmelidir.

c) Çıktı Kontrolüne Büyük Önem Vermek: Bu şekilde kaynakların belirlenmiş performans kriterlerine göre dağıtılması sağlanmaktadır. Burada önemli olan performans ve program-bütçeleme sistemidir. Bu sistem yardımıyla daha çok girdilerin ve kurumun ne yaptığı üzerinde yoğunlaşmaktadır. Program bütçe, özel hazırlanan programlara göre harcama yapılmasını gerektirmektedir. Örgütler planlama ve strateji için daha iyi metotlar geliştirmeye çalışmaktadırlar. Bu durum örgüt misyonu, amacı, geleceğe bakışı ve örgüt çevresi gibi birçok unsuru kapsamaktadır.

d) Ayrışmaya Vurgu Yapmak: Son dönemde tüm dünyada kamu kurum ve kuruluşlarında büyük birimlerin küçük bölümlere ayrılması süreci yaygınlaşmaya başlamıştır. Hizmetler küçük birimlerde daha etkin sunulmaktadır. Bu yöntem, Thatcher döneminde İngiltere'de oldukça etkin olarak uygulanmıştır. İskandinav ülkelerinde ise uzun yıllardır uygulanmaktadır. Burada temel amaç, doğrudan hizmet gören birimler dışındaki bakanlık ve yönetim birimlerinde personel sayısını mümkün olduğunca azaltmaktır (Hughes, 1998:64). Yönetilebilen birimler oluşturmak, bazı hizmetleri dışarıya yaptırmak, ilgili kamu yönetimi birimlerine birçok açıdan avantaj kazandırmaktadır. YKY'nin bu şekilde yönetimi bölerek, kürek çekme/dümen tutma, müşteri/sözleşmeci, satın alan/tedarikçi gibi ikilemleri güçlendirmesi (Cope vd.,

1997:448) ve bu alanlara doğru genişleme öngörmesi, hizmetlerde etkinliğin önünün açılacağı şeklinde yorumlanmaktadır.

e) Müşteri Odaklılık: Günümüzde insanlar artık sadece kamu yönetiminden hizmet talep etmemekte aynı zamanda daha ucuz ve daha kaliteli hizmet beklemektedirler. Aynı zamanda çıkar gruplarını, değerlerini, motivasyon unsurlarını ve profesyonelleşmeyle birlikte bürokratların becerilerini sorgulamaktadırlar. Artık alıcıdan çok bir müşteri gibi hareket etmeye başlamışlardır (Ömürgönülşen, 1997:538). Bu durum, son yıllarda devletin katı hiyerarşik yapısı ve bakış açısı ile özel sektörün hizmet düşüncesi arasında sürekli olarak artan bir zıtlık oluşmasından kaynaklanmıştır. Bu değişime uyum sağlamak ve zıtlığı en aza indirmek için, artan kamuoyu baskısının da etkisiyle devlet, vatandaşların isteklerine yönelmek zorunda kalmıştır. Hizmetlerde vatandaşların beklentilerinin karşılanması öncelikli hedef olmuştur. Artık, klasik kamu yönetimi anlayışında geçerli olan müşteriye yakınlık kavramı, yerini müşteri odaklılık kavramına bırakmıştır (Eren, 2001:104). Bu kavram; kamu hizmetlerinde modernliğe, teknik donanıma ve hiyerarşi karşısında çalışanların yeteneklerine yönelmeyi gerektirmektedir. Bunlar gerçekleştirildiğinde çalışanlar, değişen koşulların gerektirdiği yenilikleri becerileri sayesinde kendiliklerinden ortaya çıkaracak ve bu şekilde müşterilerin menfaatleri çalışanların menfaatlerinin önüne geçecektir (Eren, 2001:116). YKY'nin müşteri üzerine vurgusu, çağdaş yönetim tekniklerinin verimlilik üzerine vurgusu ile benzerlik taşımaktadır. Müşteriye dönük servis hizmetleri geliştirmek, klasik bürokratik yaklaşımlara göre daha çok maliyet gerektirmektedir. Aslında tüketici tatmini ile vatandaş tatmini aynı içeriği taşımamaktadır. Ayrıca kamu kuruluşlarında müşteri üzerinde dikkatlerin toplanmasının, seçilmişlere olan sorumluluğu azaltabileceği (Kelly, 1998:204) hususu da göz önünde bulundurulmaktadır.

f) Rekabete Vurgu Yapmak: YKY, yönetimin özel sektör gibi yönetilmesini, yönetim hizmetlerinde rekabet sağlanmasını ve özelleştirmenin cesaretlendirilmesini, bu şekilde de yönetimin masraflarının azaltılmasını öngörmektedir (Weikart, 2001:359). Bu şekilde düşük maliyetlerin ve daha iyi standartlar için çalışmanın önünün açılmak istenmesi (Hughes, 1998:61), kamu kuruluşlarını müşteriye karşı sorumluluk esasıyla

daha çok verimli olmaya zorlamıştır (Cope vd., 1997:448). Yeni anlayışta, bürokrasiyi ve yönetimi küçültmek ve özel sektör ile rekabet edebilir hale getirmek oldukça önemli görülmüştür. Uygulamada kısa sürede kamu kuruluşları tasarruf yaparak rekabet edebilir hale gelmişler ve özelleştirme aracılığı ile etkinliklerini artırmışlardır.

g) Özel Sektör Yöntemlerine Vurgu Yapmak: YKY; klasik kamu hizmeti anlayışının baskıcı yaklaşımlarından uzaklaşmayı içermekte ve özel sektör yönetim amaçlarının kamu sektörüne uyarlanması gerektirmektedir. Geleneksel kamu yönetiminden teoride ve pratikte ayrılmak, sonuçlara göre yönetim sistemine geçmek ve yöneticileri kişisel sorumlu kılmak, klasik bürokrasinin örgütlenme, istihdam gibi süreçlerine esneklik getirmek, örgütsel ve kişisel amaçları ortaya koymak, başarıyı ve performans göstergelerini gündeme getirmek, tüm uygulamalarda etkinliğe ve verimliliğe vurgu yapmak, YKY'nin özel sektörden aldığı yöntemler olarak dikkat çekmektedir (Hughes, 1998:52-53). Özellikle, insan kaynaklarının yönetiminde personelle ilgili düzenlemelerin daha iyi yapılması, performanslarının değerlendirilmesi ve buna göre ödüllendirme yapılması örgütlere avantaj sağlamaktadır. Ayrıca, kısa dönemli sözleşmelerin yapılması ve performansa göre değerlendirmeler kamu kuruluşlarının rekabet edebilirlik derecelerini yükseltmektedir.

h) Kaynak Kullanımında Disiplin Sağlamak: YKY kaynak kullanımına çok önem vermekte ve bu süreçte tasarrufun yanında stratejik amaçlara dönük olarak en doğru kaynağın kullanımını gerektirmektedir. Bu şekilde, doğrudan maliyetlerde tasarruf, işgücü disiplinini artırma, sendika taleplerine direnç gösterme, kaynak taleplerini kontrol etmek gibi avantajlar sağlanabilmektedir.

ı) Merkezileşme: YKY artan oranda politika hedefleri ve bütçelerle ilgili olarak, daha çok temel idari fonksiyonlarda merkezileşmeyi savunmaktadır. Meşhur "kürek çekmek değil dümen tutmak" felsefesi ile bu durumun örtüştüğü söylenmektedir (Cope vd.,1997:448).

j) **Ademi Merkezileşme:** YKY belirli alanlarda merkezileşmeyi savunurken, kamu politikalarının uygulanmasını, özerk kuruluşlara, yerel yönetimlere ve sözleşme ile kamu hizmeti sağlayanlara dağıtarak bir anlamda ademi merkezileşmeyi de öngörmektedir (Cope vd.,1997:448). Bunlar faaliyetlerini merkezin belirlediği sınırlar çerçevesinde yürütmektedirler. Bu alandaki politika stratejilerinin sınırları bu şekilde belirlenmektedir.

Son Gelişmeler: Somut Çözümlere Doğru

Günümüzde özellikle kamu yönetimi alanında çok yönlü bir dönüşüm süreci yaşanmaktadır. Bu süreçte yaşanan tüm gelişmeler sonuçta mevcut yönetim anlayışını yıpratmaktadır (Tekeli, 1996:49). Bugün bu alanda yıpranmayı durdurmak için sürekli bir arayış gözlemliyoruz. Bu arayışlarda hep yönetimin yeniden yapılandırılması düşünceleri ön plana çıkmaktadır. Bu düşünceler ise, her defasında yeni yönetim düşüncesi çerçevesinde şekillenmektedir (Aykaç, 1996:18). Yönetimin yeniden yapılandırılması sürecinde gündeme gelen yeni yönetim ve yeni kamu yönetimi düşünceleri özellikle gelişmiş ülkelerde uygulamaya aktarılarak, bu alanda somut sonuçlar elde edilmektedir. Bu ülkelerde yeniden yapılandırma sürecinde öncelikle üst yönetimlerin harekete geçtiği belirtilmektedir. Bunun için en başta, bütün yönetim birimlerinde yeniden yapılanma birimleri kurulmakta ve bunların yeniden yapılanma stratejilerini pratikte gerçekleştirecek birimler olarak ön plana çıkarıldığı ifade edilmektedir. Merkezi yönetimde, liderlerle çalışanların temsilcileri arasında ilişkiler başlatıldığı ve yeniden yapılanma çalışmalarının çalışanları çok rahatlatacağı, çalışanların katkılarının ise yeniden yapılanma gruplarının çalışmalarına önemli katkıları olacağı düşünülmektedir. Ayrıca performans anlaşmaları yapılmakta ve belirlenen genel ilkelerin yönetim yapısına yayılması için çeşitli mekanizmalar geliştirilmektedir. Yönetimler bu tür çalışmaların yanında, yeniden yapılanma ile ilgili olarak ileriye dönük planlar ve projeler tasarlamakta, bazı spesifik konularda olabilecekler konusunda hazırlıklı olabilmek için çalışmalar yapmaktadırlar.

Yeniden yapılanma çalışmalarının yoğun olarak gerçekleştirildiği ABD, bu alanda tüm dünyaya örnek olmaya devam etmektedir. Bu ülkede gerçekleştirilen çalışmaların

başarı oranının yüksek olması, çabaların yönetimin en üst kademesinden ve toplumdan alınan desteklere bağlanmaktadır. ABD'nin 1990'lardaki Başkanı Bill Clinton, o dönemde başlatılan yeniden yapılanma çalışmaları için "hedefimiz tüm Federal Yönetimi daha düşük maliyetle çalışan, daha etkili bir bünyeye kavuşturmak, ulusal bürokrasinin kendini beğenmiş ve kendisinde zorlama gücü bulan yönünü değiştirmek" olduğunu belirterek (Arnold, 1995:414), yeniden yapılanma konusundaki titizliği ve kararlılığı sergilemiştir. ABD'de yeniden yapılanma çalışmaları çok kısa sürede sonuç vermektedir. Örneğin Clinton döneminde yapılan çalışmalar sonucunda, merkezi yönetimde işgücünde yaklaşık 240.000 kişilik bir azalma olduğu, artık büyük ve hantal yönetim olgusunun giderildiği, devletin hızla küçülmeye başladığı, hükümetin radikal bir şekilde klasik alışkanlıkları değiştirme iradesine sahip olduğu, halka geçmişten çok daha iyi hizmet yapıldığı, halkın işinin kolaylaşması için mevzuatlarda önemli yenilikler yapıldığı, yaklaşık 16.000 sayfa mevzuatın iptal edildiği ve 31.000 sayfa mevzuatta basitleştirme yapıldığı ve eyalet-yerel yönetimlerle yapılan olumsuz ilişkilerin olumlu hale getirildiği belirtilmektedir (Gore, 1996:3). Bu çalışmalara hükümet çalışanlarının, vatandaşların, işverenlerin, eyalet ve yerel yönetimlerin gayet olumlu baktıkları da söylenmektedir (Kamensky, 1997:2). Ülkede her yıl sonuçların değerlendirilmesinde görülen olumlu sayısal değerler, yeniden yapılanma çalışmalarının daha istekli yapılmasına neden olmaktadır. Örneğin Clinton, yeniden yapılanma çalışmaları sonucunda; 138 milyon dolar tasarruf sağlandığını, bunun bütçe açıklarının kapatılmasından, ödemeler dengesinin sağlanmasına, mevduat faizlerinin düşmesine kadar bir çok alanda olumlu gelişmelere neden olduğunu, ayrıca bu çalışmaların ülkede; son 29 yılın en düşük işsizlik oranına, son 20 yılın en düşük yoksulluk oranına, son 42 yıldır ilk defa ard arda bütçe fazlası verilmesine, tarihte en yüksek ev sahipliği oranının elde edilmesine neden olduğunu ifade etmiştir. Bu olumlu tablo kamuoyuna duyurulduğunda çok olumlu tepkiler alınmış, özellikle Federal Hükümet yetkilileri de başarılı sonuçlardan gayet memnun olduklarını belirtmişlerdir. Bu durumda yeniden yapılanma sürecinin devam etmesi kaçınılmaz olmaktadır. Çünkü, süreç alınan başarılı sonuçlarla birlikte bir tür ivme kazanmakta, bu durum da başarının katlanarak artmasına neden olmaktadır.

Tüm bunlar sonucunda ABD örneği dikkate alındığında, yönetimin yeniden yapılanması çerçevesinde 21. yüzyılın devletinin küçük ama etkin devlet olması gerektiği ortaya çıkmaktadır. Ulusal ekonomi içerisinde, devletin görev ve işlevlerinin mümkün olduğunca azaltılması ve rekabetçi piyasa ekonomisine işlerlik kazandırılması gerekmektedir. Bu çabalar, yeni yönetim anlayışının yerleştirilmesi ve kamu yönetiminin tüm olumsuzluklarının giderilecek şekilde yeniden yapılandırılması sürecinde şekillenecek ve bu konularda gösterilecek kararlılıkla istenen sonuçların alınması sağlanabilecektir.

Kaynakça

- Aktan, C. C. (1998), "Devlet Niçin Yeniden Yapılandırılmalı ve Küçültülmeli", *Türkiye'de Yönetim Geleneği*, (Ed. D. Dursun-Hamza Al), İstanbul: İlke Yayınları.
- Al, H. (2002), *Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi, Sakarya.
- Arnold, P. (1995), "Reforms' Changing Role", *Public Administration Review*, 55(5).
- Aykaç, B. (1996), "Vancouver'den İstanbul'a HABİTAT II", *Karınca*, 62(714).
- Bayraktar, G. (1999), "Yeni Sağ Düşüncenin Kamu Yönetimindeki Yansıması Olarak YKY Anlayışı", *KÖK*, I(2), 55-65.
- Butler, R. (1994), "Reinventing Government", Public Management Symposium, *Public Administration*, 72(2).
- Cope, S., F. Leishman, P. Storie (1997), "Globalization, New Public Management And The Enabling State", *International Journal of Public Sector Management*, 10(6), 444-460.
- Emre, C. (1994), *Karşılaştırmalı Yönetim*, Ders Özetleri, Ankara: İmaj Yayınevi
- Eren, V. (2001), *YKY Anlayışı (Belediyeler Üzerinde Bir Araştırma)*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi, Sakarya.
- Frederickson, H. G. (1997), *New Public Administration*, Alabama: Alabama University Press.
- Golembiewski, R. (1997), "The Future of Public Administration: End of a Stay in the Sun or a New day A-dawning?", *Public Administration Review*, 56(2).
- Gore, A. (1996), "Best Kept Secrets of The Government", *The National Performance Review*, Washington, D.C.
- Gray, A. and B. Jenkins (1995) "From Public Administration to Public Management: Reassing A Revolution", *Public Administration*, 73, 75-79.

- Günay, Ö. F. (1997) "Yönetimde Yeniden Yapılanma ve AR-GE", *Türk İdare Dergisi*, 69(415).
- Hughes, O. (1998), *Public Management & Administration*, ST. Martin's Press.
- Kamensky, J. (1997), "The US Reform Experience", *The National Performance Review*, Washington, D.C.
- Karaman, Z. T. (1995), "Küreselleşmede Yönetimin Etkisi", *Türk İdare Dergisi*, 67(409).
- Kelly, M. R. (1998), "An Inclusive Democratic Polity, Representative Bureaucracies And The New Public Management", *Public Administration Review*, 58(3), 201-209.
- Lynn, Jr. and E. Laurence (1998), "The New Public Management: How to Transform a Theme into a Legacy", *Public Administration Review*, 53(3) 231-238.
- Maor, M. (1999), "The Paradox of Managerialism", *Public Administration Review*, 59(1), 5-19.
- Ömürgönülşen, Uğur (1997), "The Emergence of a New Approach to the Public Sector: The New Public Management", *AÜSBF Dergisi*, 52 (1-4), 517-566.
- Sezer, Birkan Uysal (1992), "Büyük Devlet-Küçük Devlet Tartışması", *Amme İdaresi Dergisi*, 25(4).
- Tekeli, İlhan (1996), "Yönetim Kavramı Yanısıra Yönetişim Kavramının Gelişmesinin Nedenleri Üzerine", *Sosyal Demokrat Değişim*, 3.
- Terry, D. L. (1999), "From Greek Mythology to the Real World of the New Public Management and Democratic Governance", *Public Administration Review*, 59(3), 272-278.
- Tutum, C. (1994), *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, Ankara: TESAV.
- Waldo, D. (1984), *The Administrative State*, Holmes & Meier Pub.
- Weikart, A. L. (2001), "The Giuliani Administration and the New Public Management in New York City", *Urban Affairs Review*, 36(3) 359-382.
- Yaşamış, F. D. (1997), "Kamu Yönetimi Kuramında Yeni Gelişmeler: Administration'dan Management'a", *21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu'nda Sunulan Tebliğ*, Mayıs 1997, Ankara, TODAİE.
- Yayla, Y. (1998), "Türkiye İdaresinin Yeniden Yapılanması Üzerine Bazı Gözlemler", *Türkiye'de Yönetim Geleneği*, (Ed. D. Dursun-H. Al), İstanbul: İlke Yayınları.
- Yayman, H. (1998), *Kamu Yönetiminde Yeni Arayışlar ve Türk Kamu Yönetiminin Sorunları*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi., Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Yılmaz, A. (1998), "Yönetimi Geliştirme, Reform Yapılabilirlik, Sorunlar ve Sınırlar", *Türkiye'de Yönetim Geleneği*, (Ed. D. Dursun-H. Al), İstanbul: İlke Yayınları.

“SOSYALİN ÖLÜMÜ” SÜRECİNDE

KAMU YÖNETİMİ DİSİPLİNİ

Elifhan KÖSE

(Arş. Gör., Selçuk Üniversitesi, Karaman İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü)

Giriş

Kamu yönetimi disiplini, modern devletin kurumsallaşmış bir takım soyut kurallar çerçevesinde yönetim nesnesi olarak belirginleşen toplumdan kendisini ayırt etme ihtiyacı ile ortaya çıkmıştır. Siyasi tarihte modern “kamu”nun ortaya çıkışının, yöneticinin ve devletin sürekliliğini gözeten ve yöneticinin bedeninde somutlaşan temsil figürünün değişmesi ile oluştuğu bilinmektedir. Üstelik, bir kez ‘kurulduktan’ sonra bir devlet sürekli olarak bir amaca ya da işleve yönelik olarak faaliyet gösterir. Salt ortaya çıkış sürecinde bir amaç olduğu için değil, gelecekte de varlığı için meşruiyet ve etkinlikleri gerekçe oluşturacak karmaşık bir görevi yüklenmek üzere düzenlenmiş bir mekanizmadır (Poggi, 2002:117). Bu açıdan bakıldığında, modern yönetimin ortaya çıkmasındaki tarihsel kopuşun izleri Foucault’un çalışmalarında bulanacaktır. Foucault yönetim tartışmasının oldukça yeni ve modern bir gereksinim olarak 16. yy sonu ile 17.yy başında ortaya çıktığını; yönetimle ilgili bütün soruların bu yüzyılla birlikte sorulduğunu işaret ederek, toplumun ayrıntılı düzenlenen bir yönetim alanı olarak kendini göstermesinin aynı yüzyılda başladığını belirtir. “Şeylerin doğru düzeni olarak yönetim”, geleneksel iktidarın bir toprak parçası ve onun üzerindeki tebaanın devamı ile ilgili olan faaliyetinden farklı olarak insanlarla, “ama ilişkileriyle, bağlarıyla, zenginlik kaynakları, geçim araçları, kendine göre özellikleri olan toprak parçası, iklim, sulama koşulları, verimlilik, vb. başka şeylerle iç içe geçmiş olan; adetler, alışkanlıklar, hareket etme ve düşünme biçimleri, vb. başka şeylerle ilişkilerindeki insanlar; son olarak, gene açlık, salgın hastalık, ölüm gibi kazalar ve talihsizliklerle ilişkilerindeki” insanlarla ilgilidir (Foucault, 2000:273).

Böylelikle bilgi sistemleri içerisinde insanlar birer “şey” olarak yönetilirler. Hükümranlık etmenin amacı hükümranlığın sürdürülmesiyken, yönetimin amacı artık “yönlendirdiği süreçlerin mükemmelleştirilmesi ve yoğunlaştırılması”dır (Foucault, 2000:273).

Kamu yönetimi disiplininin temel yönetim nesnesinin “bir siyasi oluşum, kurumlaşmış ve toplumca meşru sayılan iktidar ilişkilerini” anlatan devlet yönetimi olması genelde kabul edilen bir görüştür (Şaylan, 2000:5). Bu çalışmada, temel yönetim nesnesi hatırd tutularak, iktidar ilişkilerini yasaklayıcı ve sınırlayıcı olmaktan daha çok üretici stratejiler bütünü olarak gören Foucault’un iktidar perspektifi kullanılarak kamu yönetimi disiplininin değişiminin “yönetimsellik” çerçevesinde bir analizi yapılmaya çalışılacaktır. Bu yaklaşım, disiplinindeki dönüşümü tarihsel paydalara ayırmayı sağlayacak; ekonomi politikalarındaki neo-liberal transformasyonla devletteki dönüşümün diyalektik ilişkisinin ortaya konulmasını ve disiplinindeki dönüşümün teknik ve stratejilerde yarattığı değişimin (yönetişim, işletmecilik, müştericilik) politik rasyonalite ile ele alınmasını mümkün kılacaktır. Ayrıca, bu yaklaşımın iktidar ilişkilerini devletin iç kurumsal örgütlenmesi ile sınırlandırmaması küreselleşmeyle birlikte meydana gelen değişimler gözönüne alındığında oldukça işlevsel olabilecektir. Bu işlevsellik 1970’lerden sonra gündeme gelen “yeniden yapılanma” söyleminin devletin sosyale her türlü sosyo-ekonomik müdahalesini “toplumun kendi kendine yönetilebilirliğini” arttırma yolunda kısıtlanması içeriği ile ilgilidir. Liberal söylemde, piyasaların diliyle kodlanan toplumsal alan devlet müdahalesinden arındırılarak “özgürleştirilmektedir”. İşleyen süreçte, ekonomik rasyonaliteye indirgenmiş özgürlük yaklaşımının anlamı iktidar ilişkilerinin devletten toplumun kendisine kaydırılması, devletin müdahalesinin olmadığı alanlarda da politik rasyonaliteye uygun bir yönetim zihniyetinin devreye sokulabilmesidir.

Foucault teorisinde politik rasyonalite; devletin veya diğer organizasyonların yönetim güçlerinin devamlılığını, etkileyciliğini, yeniden dağılımını ve tahsisini amaçlayan her türlü politik eylemin hesaplama formu olarak tanımlanmaktadır (Dean, 1999: 211). Yeni Sağ, Foucault’nun iktidar analizi için kullandığı metodolojik yaklaşım olan yönetim zihniyeti ve yönetim teknolojilerindeki dönüşümü karşılayan kavramsal bir içeriğe sahiptir. Foucault’un çalışmalarında yönetimsellik (governmentality) iktidar ile

bilgi formları arasındaki karşılıklılığı işaret eden iktidar teknolojilerinin, bu teknolojileri destekleyen politik rasyonelite olmaksızın anlaşılamayacağını gösteren yönetmek (gouverner) ile düşünme sistemleri (mentalite) arasındaki anlam ilişkisini ifade etmektedir (Lemke, 2001:191).

Yönetim Nesnesi Olarak Toplumun Yeni liberal Dönüşümü

Kamu yönetimi disiplininin 1970'lerden sonra iki taraflı bir paradigma bunalımı yaşadığı ifade edilmektedir. Bir tarafta, siyaset, örgüt ve toplum kuramlarında yaşanan epistemolojik değişimin bir ara alan olarak kamu yönetiminde meydana getirdiği yapısal değişim; diğer tarafta ise, 1970'lerden sonra ortaya çıkan krizin ekonomik, politik ve kültürel kurumları "yeniden yapılanma" sürecine sokması hakim paradigmalarda kriz yaratmaktadır (Şaylan, 2000:3). Kamu yönetiminde meydana gelen paradigma değişimlerinin ve reform süreçlerinin kapitalist birikim sürecinin yaşadığı krizlerin ortaya çıkardığı yeniden düzenlemelerle açıklanması bu disiplinin tarihselliğinin ortaya konulması açısından önem kazanmaktadır. Bu açıdan bakıldığında, Güler'in (1996) yalnız teknik bir sorun olarak ortaya konulan dönemsel "idari reform" ihtiyaçlarının küresel ekonomi politikalarla ilişkisinin ideolojik niteliğini ortaya koyan çalışmasının önemini belirtmek gerekir. Bu çalışmada, 1970'lerden sonra bürokraside dillendirilen "yapısal uyarlanma" ihtiyacı, sanılanın aksine, devlet mekanizmasında yaşanan bir krizin değil, sermaye birikim mekanizmalarında yaşanan krizin sonucu olarak ifadelendirilmektedir. 1970'lerde kamu kesiminin mali açıklarının eleştirisi doğrultusunda başlayan liberalleşme sürecinin 1990'lardan sonra "ikinci dalga" olarak her türlü kamusal girişim ve deneyimin rasyoneliteye ve verimliliğe aykırı olduğu fikrinin yaygınlaşması ile Yeni Sağ paradigmayı iktidar söyleminde kurumsallaştırdığı belirtilebilir. Ekonomik rasyonelitenin 'sosyal'ı kolonize etmesi olarak görülebilecek bu yeni liberal dönemin özelliği "sosyalın sına erişimi" olarak kendini göstermesidir. Sosyalden kastedilen, sosyal devlet döneminde ulus olarak örgütlenmiş, siyasal ve sosyal haklarla güçlendirilmiş ve güçlü bir eşitlik meşinesine dayanan homojen bütünlüktür. Yeni liberalizm ise kültürel ve ahlaki değerlere layanan, çeşitliliği ve heterojenliği öne çıkaran ve "sermaye" olarak tanımlanabilen bir toplum düşüncesi yaratmaktadır.

Yeni liberalizm, refah devletinin içine girdiği siyasi ve mali krize karşılık, ekonomide devlet müdahalesinin kısıtlanmasını öngören temel argümanla ortaya çıkan, devlet ve toplum alanında bu temel argüman çerçevesinde düzenlemeler hedefleyen ve bu hedefin gerçekleşmesi adına muhafazakar akımın sağladığı kültürel/felsefi çerçevede hareket eden bir paradigmayı anlatmaktadır. Yeni liberalizmin muhafazakarlıkla bütünleşen paradigma içeriği Yeni Sağ olarak tanımlanmaktadır. Liberalizm ile yeni liberalizm arasında Yeni Sağın yönetim rasyonelitesinin özgünlüğünü ortaya çıkaran iki farklılık ortaya çıkmaktadır (Lemke, 2001:200-2). Temel farklılık, devlet ve ekonomi ilişkisinin yeniden tanımlanması olarak ortaya çıkar. Liberalizm, mutlak güçlü ancak ekonomik özerkliği zedelemeyecek şekilde sınırlanmış bir devletin tarihsel deneyimi üzerinde hareket ederken; yeni liberaller, devletin görev sınırlarını oluşturan şeyin piyasaların kendi kendini organize edici gücü olduğunu belirtmektedirler. Sosyal alanın da tıpkı politik alan gibi ekonomik bir form olarak tanımlanması, ekonomi ile sosyal arasında fark kalmayacak şekilde ekonomik değer ve formların sosyale uygulanması söz konusudur. Foucault, Batı'da yeni liberallerin toplumu "girişimci toplum" ve "sosyal piyasa ekonomisi" olarak tanımladığına dikkat çekmekte; böylelikle, klasik liberalizmdeki ekonomi ve devlet arasında kurulan sosyal yapının çözülmeye başladığını göstermektedir. Sosyallik, yeni liberalizmde giderek daha az işlevsel kılınan bir yönetim teknolojisi olduğu için çözülmekte, bunun yerine bireyin ekonomik değerleri benimsemesiyle daha fazla kendinden sorumlu bireyi yaratan teknolojileri ortaya çıkmaktadır. Yeni liberalizmle liberalizmi ayıran ikinci özellik liberalizmin insana dair temel epistemolojik öncülünün farklı referanslarla kullanılıyor olmasıdır. "Homo economicus", tanımlanan insan davranışlarının tümünün belli bir rasyoneliteden ortaya çıktığına dair bir öngörü olarak liberalizmde yer alır. Lemke, klasik liberal versiyonda bireyin özgürlüğünü temel alan bir rasyonel yönetim biçimi geliştirilmişken; yeni liberalizmde daha çok insanın homo economicus olmasından kaynaklı rasyonel davranış tarzına güvenilerek kendiliğinden işleyen bir piyasa sistemi kurulduğundan bahsetmektedir. Sosyal alanın ekonomi alanının bir formu olarak kodlanmasıyla kar-zarar hesapları ve piyasa kriteri; aile içine, evlilik yaşamına ve profesyonel hayata ilişkin bütün karar alma süreçlerine uygulanabilmektedir (Lemke,2001:205).

1990'larda yaşanan yeni liberal dalga'nın kamu yönetimi açısından önemli özelliği "kamu"nun varlığının ekonomiye tahsis edilmesidir. Kamusallığın sonu olarak tanımlanan bu sürecin özelliği, 1970'lerde "yönetilemezlik krizi" olarak ortaya konulan sürece çözüm olabilmesinden kaynaklanmaktadır. Yönetilemezlik, sosyal eşitlik ve siyasal katılım değerlerinin artması dolayısı ile siyaset öncesi (örn. ahlaki -kültürel ve ekonomik) alanlarda taleplerin ve çatışma eğiliminin artması olarak formüle edilmektedir (Dubiel, 1998:58). Bir açıdan ekonomik ve özel alanın sosyalleşip siyasallaşması olarak görülen bu sürece karşılık, yeni liberalizm, sosyalin ve bireyselin ekonomiye tahsisini öngören teknikler geliştirmek zorunda kalmaktadır. Krize karşılık çözüm, bireyselleştirilmiş sorumluluk ve risk çerçevesinde toplumun "yönetilebilirliği"nin sağlanmasıdır.

Bu açıdan Yeni Sağ, kamu yönetimi de dahil bütün disiplinlere entegre edilmeye çalışılan "işletmeci" anlayış kadar "kamu"nun da iktidar söyleminde işletmeci bir anlayışla yeniden kurulmasını anlatan bir süreci işaret eder. Anlatılmak istenen, dönüşümün sadece paradigma düzeyinde yaşanmadığı, bir yönetim nesnesi olarak toplumun da yeni liberal söylem çerçevesinde ekonomik değerlerle okunmaya başlamasının sonucu olarak iki taraflı bir değişimin birbirini beslediğidir. Sosyalin ekonomikleşmesi ise, bireysel risk anlayışının geliştirilmesi, girişimci bireylerin ve sosyal değerlerin oluşturulması, hayatın arz-talep gibi ekonomik formlarla açıklanması, tüketici kimliğinin güçlendirilmesi eğilimleri gibi bir bütün olarak "sosyal sermaye" tasavvurunu güçlendiren ve kamuyu sona erdiren bir içeriğe sahiptir.

Yeni liberalizm düşüncesinde özgürlük çerçevesi, yaşamının her alanında "seçim yapabilme" kabiliyetinin somutlaşmış hali olarak çizilmektedir. Bireyleri karar alırken tümüyle bağımsız kılan; değerlerinin, ihtiyaçlarının ve çıkarlarının yalnızca bireyin kendisi tarafından belirlendiği varsayımdır. Marshall yeni liberalizmde modern insanın seçim yapma yeteneğinin, yapması zorunlu tutulan "sürekli tercihler"e dönüştüğünden bahsetmektedir. Bireyin ekonomik alanda olduğu gibi sosyal ve özel alanda da "sürekli tercihler" yapması, bireyin ve sosyal hayatın "girişimci" formda kurulmasını

sağlamaktadır (Marshall, 2001:295). Yeni liberalizm bütün bireyleri "bağımsız/ özerk seçiciler" olarak şekillendirilmekte ve bu temel perspektif artık yalnız bireyleri değil, toplumu da girişimci bir formda yeniden tanımlamaktadır (Marshall, 2004). Yeni liberalizmde bireyin seçici ve karar verici olarak yeniden tanımlanması "tüketim toplumu" kavramı ile güçlendirilmektedir. Tüketim toplumu, aynı malların farklı sunumlarının söz konusu olduğu bir pazarda, rekabetin ve tercih edebilmenin "tüketici"nin yaşamsal değerleri olarak sunulduğu bir toplumsal işleyişi belirtirken; ideal tüketici için öne çıkan tercih edilen nesneden çok "tercih hakkı" olmaktadır (Bauman, 1999:87). Bireyin öznelliğinin girişimci formda kurulmasının sonucu, bireyin yaşamını bir kararlar dizisi halinde yaşaması, ekonomik ve sosyal olarak tanımlanan her türlü sorumluluk ve riskin bireyselleştirilmesidir.

Sosyal alanda meydana gelen dönüşümün "idari reform" teknik ve stratejileriyle gelişen diyalektik ilişkisi dikkat çekici olmaktadır. Sosyal devlette biçimsel ve bağımsız olarak çalışan sosyal güvenlik teknolojilerinden farklı olarak, yeni liberal dönemde azaltma-küçültme ve yönetilebilirlik stratejileri, hem bireysel hem de kurumsal düzeyde özelleştirilmiş riskin, müştericiliğin ve kendi kendini idame etme anlamında "güçlendirme"nin bir teknik olarak kullanılması ile mümkün olur. Bu stratejiler, kapitalist üretim tarzındaki değişimle ve yönetim kavramının yerine bireyin ve kurumların yeni kültürel ve yönetsel bir işleyişle tanımlandığı "yönetişim" kavramının ortaya çıkmasıyla da açıklanmaktadır (Jessop, 1997:561-581). Yalnız bireylerin değil, her türlü sosyal organizasyonun kendinden sorumluluğunun artırılması amacıyla geliştirilen bu stratejiler; kamunun yerine sivil toplumun, kamu yönetimini yerine sivil toplum kuruluşlarının geliştirilmesini öneren yeni bir yönetim rasyonalitesi oluşturmaktadır.

Sonuç

Kamu yönetimi disiplinin yaşadığı paradigma krizini, derinde süregiden ve küreselleşmeyi yalnız mekansal olarak değil bütün sosyal ilişkilerin ekonomikleşmesi olarak "derinleşme" boyutunda gözetilen yeni liberal bir diyalektik dönüşümle ele almanın açıklayıcı olduğu görülebilmektedir. Mevcut olan kamusallığın liberal mecrada yaşadığı

evrim, yalnız ekonomiyi değil toplumsal birey ve ilişkileri psikanalitik bir dönüşümle “homo economicus” laştıran ekonomik rasyonalite ile buna uygun yönetim rasyonalitesinin oluşturulmasına dönük olarak çalışmaktadır. Kamu yönetimi disiplininde meydana gelen değişimler ise ekonomi-politik dönüşümün dilinin toplumsala hangi strateji ve taktiklerle dönüştürülebileceğinin maddi zeminini göstermektedir.

Kaynakça

- Bauman, Z. (1999), *Çalışma, Tüketim ve Yeni Yoksullar*, (çev. Ü. Öktem), İstanbul: Sarmal Yayınları.
- Dean, M. (1999), *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*, London: Sage Publications.
- Dubiel, H. (1998), *Yeni Muhafazakarlık Nedir?*, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Foucault, M. (2000), *Entelektüelin Siyasi İşlevi*, (çev. I. Ergüden vd.), İstanbul: Ayrıntı Yayınları.
- Güler, B. A. (1996), *Yeni sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarılma Politikaları*, Ankara: TODAİE Yayınları.
- Jessop, B. (1997) “Capitalism and Its Future: Remarks on Regulation, Government and Governance”, *Review of International Political Economy*, 4(3), 561-581.
- Lemke, T. (2001), “The Birth of Bio-Politics’: Michel Foucault’s Lecture at The Collage de France on Neo- Liberal Governmentality,” *Economy and Society*, 30(2),190-207.
- Marshall, J. (2001), “Varieties of Neo- Liberalism : A Foucaultian Perspective,” *Educational Philosophy and Theory*, 33(3-4).
- Marshall, J. (2004), *Foucault and Neo- liberalism: Bio-Power and Busno-Power*, www.ed.uiuc.edu/EPS/PES-Yearbook/95_docs/marshall.html.
- Poggi, G. (2001), *Modern Devletin Gelişimi: Sosyolojik Bir Yaklaşım*, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Şaylan, G. (2002), “Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler,” *Amme İdaresi Dergisi*, 33(2), 1-22.

DİJİTAL ÖZGÜRLÜK YA DA YENİ TOTALİTARİZM:

21. YÜZYILDA DEVLET VE TEKNOLOJİ

Mehmet Devrim AYDIN

(Öğr. Gör., Dr., Hacettepe Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü)

Giriş

20. yüzyılın son çeyreğinde iletişim ve bilgi teknolojileri (BT) alanlarında yaşanan göz kamaştırıcı teknolojik ve bilimsel ilerlemeler, değişimin hızının kestirilemediği yeni bir dünyanın kapılarını açmıştır (Drucker, 1994; Drucker, 2000: 111; Toffler, 1989: 99, 171-172; Toffler ve Toffler, 1996: 14; Toffler ve Toffler, 1997: vi-ix). Bu yeni dünyada, bir yandan kitlelerin yaşam biçimleri daha yüksek teknolojiye ürün ve hizmetlerle yeniden biçimlenirken, diğer yandan da iş dünyasında çalışma ve yönetim tarzları gelişen teknolojiye etkilenerek değişmektedir. Söz konusu değişim ve gelişmeler, devlet yönetiminde de kendini göstermektedir. Gelişmiş ülkelerde geleneksel devlet modelinden hizmetlerin büyük ölçüde elektronik ortam üzerinden yürütüldüğü elektronik devlet modeline (e-Government) yönelen bir dönüşümün 1990’lı yıllarda giderek hızlanmaya başladığı görülmektedir. Örneğin, Amerika Birleşik Devletleri’nde (ABD) 1993 yılında başlatılan yeniden yapılanma çalışmalarında (National Performance Review) BT önemli bir araç olarak görülmektedir (Brown, 1998: 335). Hem ABD’de hem de Avrupa Birliği (AB) ülkelerinde ortaya konulan çok sayıda e-Devlet projesi¹, BT alanında yapılacak bir atılımın geleceğin yüksek rekabete dayanan, dinamik uluslararası ticaret ortamında liderliği getireceği düşüncesine dayanmaktadır.

¹ AB ülkeleri 23 Mart 2000’de Lizbon’da başlattıkları eAvrupa Projesi ile İnternet kullanımının yaygınlaştırılması ve bilgi toplumunun temel yapı taşlarının oluşturulması yoluyla dünyadaki en rekabetçi ve

Kamu hizmetlerinde BT'nin kullanılmasıyla, hizmetlerin sunumunda sürat, kalite ve verimlilik alanlarında büyük bir dönüşüm yaşanmaktadır (Lehr, 1998). İnternet teknolojisi bu dönüşümün temel ateşleyicilerinden biri olarak görülebilir. İnternet, kitlesel yaygınlaşma hızı açısından da daha önceki buluşlardan ayrı bir yere sahiptir. ABD'de yürütülen bir çalışmada (Mann vd., 2000: 13) önemli teknolojik buluşların, 50 milyon kişiden oluşan bir kitleye yayılma hızları kıyaslanmış ve şaşırtıcı bir sonuç elde edilmiştir: Buna göre telefon 74 yıl, radyo 38 yıl, bilgisayar 16 yıl, televizyon 13 yılda bu ölçekte bir kitle içinde kullanıma girmişken, bu sürenin İnternet için 4 yıl olduğu görülmüştür. Bu durum, teknolojik gelişmelerin toplumu etkileme hızının son yıllarda tarihin hiçbir döneminde olmadığı kadar süratli olduğunu ve teknolojinin toplumsal dönüşümlere, iş hayatına ve hatta devlet yönetimine etkisinin de bilim çevrelerinin beklediğinden hızlı olabileceğini göstermektedir. Gerçekten de, bugün, pek çok gelişmiş ülkede vatandaşlar, İnternet yoluyla kamu hizmetlerinden elektronik ortamda haftada 7 gün ve 24 saat, kesintisiz bir şekilde yararlanabilmektedir. Geleneksel devlet modelindeki, kamu kurumları önünde bekleme, işlem kuyruklarında zaman yitirme ve bürokratik işlemlerde kırtasiyecilik vb. pek çok sorun, 1990'lı yılların ortalarından itibaren büyük bir hızla azalmakta, kamu sektöründe büro ortamında İnternet ve bilgisayar kullanımı vazgeçilmez hale gelmektedir (UNDPEPA-ASPA, 2001: 1).

Öte yandan İnternet, sağladığı özgürlükler ve bilgiye coğrafi sınırları aşan bir erişim imkânı sunmasıyla, bir "dijital bilgi ve özgürlük çağını" da başlatmış gözükmektedir. BT alanındaki ilerleme o denli hızlı ve o denli kapsamlıdır ki, gelişmeler, devlet yönetimi, eğitim, sağlık, ticaret vb. alanlarda BT'nin sağladığı yeni fırsatların fizikteki adıyla bir "kuantum sıçraması" olarak nitelenebilecek kadar büyük ölçekli olabileceğini göstermektedir (Erkan, 1998: 241). Bununla birlikte, BT'nin sunduğu fırsatların bir başka yönü daha bulunmaktadır: "İzleme" ve "denetim". Kamu yönetimleri tarafından ortaya konulan ve vatandaşların sağlıkla ilgili, malî, güvenlik vb. kişisel bilgilerinin elektronik ortama taşınması ve izlenmesi gibi projeler, işlemlerin hızlanması,

dinamik ekonomi haline gelmeyi amaçlamaktadırlar. Ayrıntılı bilgi için bkz. Europe (2000); eEurope (2000: 1 ve 2002); eEurope (2002: 3 ve 2005); Akdeniz (2003: vii); ve Munyar (2003: 5).

tekrarının önlenmesi, verimlilik, maliyet avantajları, kaynak israfının önlenmesi, kara paranın takibi, yolsuzlukların ortadan kalkışı gibi pek çok önemli amaca hizmet etmektedir². Ancak vatandaşlara ait bu bilgilerin kötü niyetli kullanımı olasılığı, zihinlerde yeni teknolojiye karşı soru işaretleri oluşmasına da yol açmaktadır. Bu gelişmeler bazı çevrelerce, popüler literatürde George Orwell'in "1984" romanıyla da dikkat çektiği, yeni bir totaliter rejimin ayak sesleri olarak nitelendirilmektedir. Gerçekten de, terörist faaliyetlere karşı İnternetin, cep telefonları ve sabit telefonların kullanılan yeni teknolojilerle izlenebildiği iddiaları ile gelişmiş ülkelerde artık tüm sokak, market ve kamusal mekanlara yerleştirilmeye başlanılan kamera sistemleri, geliştirilen son nesil uzaktan dinleme cihazları, gelişmiş ülkelerde iş yerlerinde personelin hem kamera yoluyla hem de e-postalarının izlenmesi yoluyla denetlenmesi Orwell'in savlarını ister istemez akla getirmektedir. Çünkü terörist eylemlere karşı geliştirilen teknolojik araçların sıradan vatandaşlara karşı kullanılma ihtimali de her zaman mevcuttur.

Bu çalışma, BT uygulamalarının oluşturduğu yeni fırsatları ve yeni tehditleri birey ve toplum açısından analiz etmeyi amaçlamaktadır. Çalışmanın birinci bölümü, BT'nin mevcut özgürlükler üzerinde yarattığı tehditlere odaklanırken, ikinci bölüm, sunduğu yeni fırsatları irdelemektedir.

1. Bt ve Bireysel Özgürlüklerin Sonu

Çağdaş dünyada, genelde BT, özelde İnternet, kamu hizmet kalitesini yükseltmek, maliyetleri düşürmek, verimliliği artırmak ve vatandaşın beklentilerine daha duyarlı bir kamu yönetimi modeline geçiş yapmayı sağlayacak bir araç olarak görülmektedir. Ancak, diğer pek çok bilimsel buluş gibi BT de, kötü amaçlarla kullanılabilme olasılığı olan bir araçtır. Vatandaş memnuniyetini artırmak için tasarlanmış ve kimilerine göre yeni bir tür özgürlüğün -"dijital özgürlük"- ilk adımı olan İnternet ve BT'nin, otoriter/totaliter bir

² Emniyet teşkilatları tarafından kullanılan BT sistemleri ve vatandaşlara yönelik izleme-denetim tartışmaları için bkz. Leblebici vd. (2003).

devlet yapısında, toplum içindeki herkesin numaralandırılıp izlendiği bir “açık hapisane” yaratma amacıyla kullanılma riski, her zaman için mevcuttur.

BT tabanlı yeni totalitarizm üzerindeki tartışmaların aslında 20. yüzyıl başlarında ortaya çıktığı görülmektedir. Yevgeny Zamyatin, 1920’lerde “Biz” adını taşıyan kitabında, sınıfların gelişim ve teknolojik kalkınmanın, bir bolluk ortamı yaratacağını düşünen ve bunu bir tür “ütopya” olarak gören pek çok bilim adamı ve yazardan radikal bir şekilde ayrılmıştır. Zamyatin, daha sonra George Orwell (1984) ve Aldous Huxley (1989) gibi yazarlar tarafından da dile getirilen, teknolojik gelişmeyle birlikte doğabilecek “totaliter rejimler” tehlikesine değinerek bir antitez ortaya koymuştur (Toffler, 1989: 99, 171-172; Whitaker 2000: 1). O kadar ki, bu antitez veya diğer deyişle anti-ütopya, yazar tarafından, radikal bir eleştiri silahına dönüştürülmüş ve sonuç olarak da “Biz”, eski Sovyetler Birliği’nde hiçbir zaman basılmamış, yazarın ise sürgünde ölmesine neden olmuştur. Kitap, günümüz toplumunda ortaya çıkmaya başlayan ve artık giderek çok daha şiddetli olarak tartışılan bazı gelişmelerden bahsetmektedir. “Geleceğin toplumunda insan doğadan ve kendi ‘ben’liğinden koparılmış, ‘biz’leşerek teknolojiye ve bürokratik devlete teslim olmuştur. Kişisellik yoktur. İnsanların adları değil numaraları vardır. Saydam, cam duvarların arkasında yaşayan insanların her dakikası devletçe belirlenmektedir.” (Zamyatin, 1986).

Teknolojik devrime yöneltilecek eleştirilerde, Zamyatin’i izleyen Orwell (1984) ve Huxley (Cesur Yeni Dünya), belki de çok daha fazla ses getirmişlerdir. Ancak, bu ve benzeri eleştirilerin, olumlu bir sonucu da olmuş; söz konusu tartışmalar, günümüzde bireyin mahremiyetinin korunması için yapılan çalışmalar için de bir zemin teşkil etmiştir. Bugün gelinen noktada, Foucault’nun tabiriyle, insanların sürekli göz altında tutulduğu, hapisane benzeri toplum (Panoptikon Toplum) kaygılarının oldukça hafiflediği görülmektedir (Blanchette 1998:1; Whitaker 2000:139).

Çalışmanın aşağıdaki bölümünde BT’nin toplumsal hayata ve kişisel özgürlüklere yaptığı önemli katkılar sıralanmaktadır.

2. Bt Ve Dijital Özgürlük Çağı

BT kullanımının yaygınlaşması ile hem iş ortamında hem de toplumsal hayatta çarpıcı bir özgürlük ortamı da doğmuştur. Örneğin, iş hayatında artık istenilen herhangi bir yerden iş ortamına bağlanabilmek ve dolayısıyla iş yerine gitmeden evden çalışabilmek mümkün olmaktadır. Bu imkân, bir tür “sanal ofis” anlayışının gelişmesine yol açmakta ve böylece iş dünyasındaki “hareketlilik ve esneklik” süratle artmaktadır (Burger, 1994: 23-24). Zaman ve yer engellerinin teknolojik olarak kaldırılması üretken kaynakların daha verimli ve etkili tahsisini sağlamaktadır. Ofis ortamının sanallaşması üzerine yapılan çalışmalar, bu olgunun Kanada ve ABD’de beklenenin ötesinde yaygınlaştığını göstermektedir (Evanik, 1995: 1335-6). Kanada’da 1995 yılında Bayındırlık ve Yönetim Hizmetleri Dairesi’nin (Public Works and Government Services) yaptığı araştırmada, Federal hizmetlerde 28 bin personelin günlük mesailerinin %25-50’sini, ofis dışından yürüttüğü, uzaktan çalışma ve “tam zamanında ofise gelerek çalışma tarzıyla” (just-in-time hotelling) yılda 57 milyon dolar tasarruf sağlandığı tahmin edilmektedir. Yine ABD’de Federal personelin %3’ünü oluşturan 60 bin kişilik işgücü, 1997’ye kadar uzaktan çalışma (tele-work) ve uzaktan erişim merkezleri (tele-centres) yöntemiyle desteklenmiştir.

Ancak BT’nin yarattığı olanaklar sadece iş ortamı ile sınırlı değildir. Günümüzde, ABD ve AB ülkelerinde, 1990’lı yılların ikinci yarısından itibaren hızla yaygınlaşan BT programlarının toplumsal hayatta pek çok alanda önemli bir dönüşüm yarattığı görülmektedir. Söz konusu BT programları ve amaçları aşağıda genel olarak e-Devlet, e-Sağlık, e-İş ve e-Öğrenmeden oluşan dört başlık altında toplanarak sunulmaktadır (eEurope, 2000; eEurope 2005, 2002; TÜBA-TÜBİTAK-TTGV, 1995):

2.1. e-Devlet (e-Government)

a) **e-devlet Kapısı Üzerinden Ödeme Yapılması** (payment through government portal): Tüm kamu kurum ve kuruluşlarına ait web sitelerine tek bir web

sitesinden ulaşılabilmesi ve fatura, vergi, harç, ceza gibi ödemelerin bu site üzerinden gerçekleştirilmesi.

b) **e-Devlet Kapısı Üzerinden Etkileşimli Kamu Hizmetleri** (interactive public services through government portal): Bireylerin devletten almak zorunda olduğu bilgiler ve devletin tuttuğu diğer kayıtlarda (nüfus kağıdı, pasaport, tapu ve kadastro, nüfus, adlı kayıt ve sicil, askerlik, ithalat/ihracat vb.) resmi bir ortak web sitesinin kullanılması.

c) **Geniş Bant İnternet** (broadband connection): Bireylerin ve kurumların İnternet bağlantılarını yüksek hızlarda yapabilmesi.

d) **Kamu Veri Tabanlarının Karşılıklı İşlerliği ve Veri Paylaşımı** (interoperability): Kamu kurumları arasında sağlanan ortak standartlarla tüm kamu kurumlarının veri paylaşabilir hale gelmesi ve böylece devlet içi yazışmaların, belge ve veri aktarımlarının BT altyapısı üzerinden gerçekleştirilmesi.

e) **Kamu Alımları** (public procurement): Kamu alımlarının İnternet üzerinden yapılarak maliyetlerde düşme sağlanması.

f) **Video-konferans** (video-conference): Kamu görevlilerinin toplantılarını zaman ve mekandan bağımsız BT altyapısı üzerinden yapabilmesi.

g) **Elektronik Oylama** (e-voting): Elektronik oylama ya da referandum ile bireylerin yönetime katılımı etkinleştirilerek daha çoğulcu bir demokratik düzene geçilmesi.

2.2. e-Sağlık (e-Health)

a) **Elektronik Sağlık Kartları** (electronic health cards): Bireye ilişkin bilgilerin kağıt ortamından kurtarılıp, taşınabilir kartlara yüklenmesi.

b) **Sağlık Bilgi Ağları** (health information networks): Bireylerin sağlıkları ile ilgili tüm verilerin düzenli bir biçimde veri bankalarında saklanması ve hastane, laboratuvar ve ev arasında bilgi transferi yapılabilmesi.

c) **Uzaktan Tarama** (online scanning): Röntgen, ultrason, tomografi gibi sağlık taramalarının her hangi bir yerde yapılıp uzaktaki bir uzman hekimin incelemesine BT altyapısı üzerinden sunulması.

d) **Video-konşültasyon** (video-consultation): Herhangi bir yerdeki hastaya, uzmanların, buldukları yerden bağımsız olarak BT altyapısı aracılığıyla uzaktan konsültasyon yapması.

e) **Koruyucu Sağlık Hizmetlerinin Uzaktan Sunulması** (online preventative health care): Bireylerin koruyucu sağlık hizmetlerini, evlerinde BT altyapısı üzerinden akıllı terminaller aracılığıyla yapabilmesi.

2.3. e-İş (e-Business)

a) **Evde Çalışma** (telework): Bireylerin işe gidip gelmek için harcadıkları zamanı azaltacak, çalışma ortamının ev olmasını sağlayacak uygulamalar.

b) **Bilgisayar Destekli Tasarım ve Üretim** (computer aided design and manufacturing): Sanayi toplumunun bir niteliği olan büyük ölçeklerde kitlesel üretim, yerini geniş bir çeşitlilik yelpazesi içinde esnek üretime bırakmaktadır. Esnek üretimin pek çok aşamasında (ürünün modellenmesi, üretim mühendisliği, üretim kontrol ve lojistik destek aşamaları) BT'nin kullanılması ve üretimde standart kullanımının yaygınlaşması.

c) **Çevrimiçi Alışveriş ve Banka Hizmetleri** (online shopping and banking services): Etkileşimli çoklu-ortam ve "sanal gerçeklik" (virtual reality) uygulamaları yardımıyla insanların alacakları giysilerin üzerlerinde nasıl duracağına bakabilmesi, ev eşyalarının yerlerini sanal ortamda değiştirebilmeleri, marketlerden yapılan alışveriş sonucunda ücreti elektronik ortamda ödeyebilmeleri.

d) **Elektronik Ticaret** (e-commerce): Gerek pazar bilgileri, gerekse bu pazara sunulacak ürüne ilişkin tüm para transferlerinin elektronik olarak anında yapılabilmesi. Örneğin pazarlamadan gelen bir bilginin, anında ne tür bir ürünün üretilmesi gerektiğini söyleyerek, bu üretim için neyin, nereden ve kaçta alınacağı bilgilerinin elde

bulundurulması, sipariş verilirken ilgili firmaların çalıştıkları bankalar arasındaki para transferlerinin anında yapılması.

e) **Satış Sonrası Uzaktan Etkileşimli Eğitim** (online training after sale): Profesyonel ürün satan firmaların sattıkları ürüne ilişkin eğitimi müşterilere BT'yi kullanarak vermesi.

2.4. e-Öğrenme (e-Learning)

a) **Etkileşimli Uzaktan Eğitim ve Sanal Kampüs** (online learning and virtual campuses): Eğitim kurumlarında etkileşimli uzaktan eğitim verilmesi yoluyla giderlerin önemli ölçüde azalması; verilen hizmetin, kaliteden ödün vermeksizin, küçük yerleşim alanlarına dek yaygınlaştırılması. İnternet sisteminin; bilgiye ulaşım, yazılım ve doküman güncelleme vb. amaçlarla kullanılması.

b) **Kütüphanelere İnternet Üzerinden Erişim** (broadband connection to libraries): Bu altyapıyı kullanarak yerel ya da herhangi bir uzak kütüphaneye erişim, istenen bilginin taranması ve elde edilmesinde hız ve ucuzluk sağlanması.

Görüldüğü gibi BT ve günümüz toplumuna sunduğu imkânlar bir araya getirildiğinde; özgürlük boyutunun, bireyin haklarının kısıtlanması boyutu ile karşılaştırılmayacak ölçüde baskın geldiği anlaşılmaktadır. Ancak, yukarıdaki imkânlardan yararlanan vatandaşların haklarının hukukî düzenlemelerle güvence altına alınmadığı ve bireylerin bilgi edinme hakkının yasayla henüz tanınmadığı gelişmekte olan ülkelerde yukarıdaki eşitlikte, özgürlüklerin değil kısıtlamaların ağır bastığı da bir gerçektir. Gelişmiş ülkelerde kamuoyunun bilgi edinme hakkı, kamu kurumları ve görevlilerinin topluma karşı "sorumluluğunun" önemli bir parçasını oluşturmaktadır. Ülke ve kamu yönetimi büyüyüp karmaşılaştıkça, toplumun, kamu yönetiminde toplanan, incelenen ve tutulan bilgiye erişim isteği de artmaktadır. Ancak, kamunun bilgiye erişiminde, bilginin duyarlılığı, zamanında sağlanması, kamusal nedenlerle açıklanmaması gibi konular önem kazanmaktadır. ABD'de kamu yönetimini bilgi vermeye daha açık kılmak üzere "Bilgi Özgürlüğü Yasası" (Freedom of Information Act)

1966'da çıkarılmıştır. Bununla birlikte, "Özel Hayatın Korunması Yasası" (Privacy Act) da 1975 yılında çıkarılarak, bireylerin özel bilgilerin açıklanmasına karşı korunması amaçlanmıştır. Türkiye'de bu konudaki 9.10.2003 tarih ve 4892 sayılı Yasa 24.4.2004'de yürürlüğe girmiştir. "Dilekçe ve Bilgi Edinme Hakkının Kullanılması" konusundaki Başbakanlık Genelgesi (2004/12 R.G.: 24.1.2004/25356) yayınlanmış; "Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik" çıkarılmıştır (R.G.: 27.4.2004/25445). Kamusal bilgiye erişim konusundaki düzenlemelerin etkililiği ve uygunluğu günümüzde yoğun olarak tartışılmaktadır. Bu çerçevede, bir yandan kamuoyunun bilme ve karar verme hakkı korunurken diğer yandan, bilgiye erişimde özel sınırlamalar getirilmesi gerekliliği de ortaya çıkmaktadır. Örneğin, ABD'de ulusal savunma ve dış politika, kamu kurumlarının personel kuralları ve uygulamaları, kamu yönetiminin edindiği ayrıcalıklı ve gizli ticaret sırları ve malî bilgiler, özel hayata ilişkin bilgi içeren personel ve sağlık dosyaları, bazı banka kayıtları vb. pek çok bilgi kamuoyunun "bilgi edinme" hakkının dışında tutulabilmektedir (Vocino ve Rabin 1981: 402-404).

Sonuç

Günümüzde süratle gelişen bilgi teknolojilerinin yarattığı yeni dünyada "özgürlük-denetim" ikilemi üzerindeki tartışmalar halen sürmektedir. Ancak, bu tartışmalar, yeni teknolojilerin oluşturduğu yeni hayat tarzının daha kısıtlayıcı değil, daha özgürlükçü olabilmesinin ve vatandaşlara sunulan hizmetlerin kalitesinin geliştirilmesinin yollarını da açmaktadır. Bugün, geçmişte halk kitleleri açısından ulaşılmaz olan bilginin paylaşımına girmesi (Welch 1998: 45), İnternet vasıtasıyla neredeyse bir sonsuz dijital özgürlük (Aktüel 1998) ortamının doğması gibi gelişmeler göz önüne alındığında, teknolojik gelişmenin, özellikle Batı ülkelerinde, korkulduğu ölçüde karanlık sonuçlar yaratmadığı görülmektedir.

Bununla birlikte, bireyin haklarını koruma altına alan yasal düzenlemelerin henüz gerçekleştirilmediği gelişmekte olan ülkeler ve halen otoriter yönetimlerin iktidarda

olduğu ülkelerde, BT imkânlarının tüm korku ve kaygıları haklı çıkaracak şekilde, devlet yönetimlerinde kısıtlayıcı bir yönde kullanılması riski bulunmaktadır.

Sonuç olarak, 21. yüzyılda BT uygulamalarının bireysel özgürlükler açısından bir dijital özgürlük çağı yaratabilmesinin ancak; demokratik, açık ve çoğulcu bir toplum yapısıyla ve bu yapıya uygun siyasî rejimlerle mümkün olabileceği görülmektedir.

Kaynakça

- Akdeniz, Y. (2003), *Beyaz Kitap: İnternet'in Çok Taraflı Yönetimi-Türkiye'deki Politika Yaratma Sürecinin Çağdaşlaşmasına Doğru*, Türkiye Bilişim Vakfı Dizisi: 1, İstanbul: Papatya Yayıncılık.
- Aktüel (1998), "Dijital Cemaat", *Aktüel Dergisi*, 22 Ocak.
- Blanchette, J. F. ve D. Johnson (1998), "Cryptography, Data Retention, and The Panopticon Society", *Computers and Society*, June Issue.
- Brown, M. M. ve C. Brudney.(1998), "A 'Smarter, Better, Faster, and Cheaper' Government", *Public Administration Review*, July/August Issue.
- Drucker, P.F. (1994), *Yeni Gerçekler*, (çev. B. Karanakçı), Ankara: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Drucker, P.F. (2000), *21. Yüzyıl İçin Yönetim Tartışmaları*, (çev. İ. Bahçivangil ve G. Gorbon), İstanbul: Epsilon Yayıncılık.
- eEurope (2000), *eEurope: An Information Society for All*, Avrupa Konseyi Raporu, 23-24 Mart 2000, Lizbon, Erişim Tarihi: Nisan 2004, <http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2002/news_library/pdf_files/initiative_en.pdf>
- eEurope 2002 (2000), *eEurope 2002: An Information Society for All-Action Plan*, Avrupa Konseyi ve Avrupa Komisyonu Raporu, 14.06.2000, Brüksel, Erişim Tarihi: Nisan 2004, <http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2002/action_plan/pdf/actionplan_en.pdf>
- eEurope 2005 (2002), *eEurope 2005: An Information Society for All*, Avrupa Konseyi Raporu, 21-22 Haziran 2002, Erişim Tarihi: Nisan 2004, <http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2002/action_plan/text_en.htm>

- Erkan, H. (1998), *Bilgi Toplumu ve Ekonomik Gelişme*, Ankara: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları No: 326.
- Huxley, A. (1989), *Cesur Yeni Dünya*, (çev. E. Gürol), Güneş Yayınları, İstanbul.
- Leblebici, D.N., M.K. Öktem, M.D. Aydın ve İ. Pekgözlü (2003), "Bilgi Teknolojileri ve Polis Bilgi Sistemlerinin Etkililiği Üzerine Bir Değerlendirme", *1. Polis Bilişim Sempozyumu*, Ankara: Emniyet Genel Müdürlüğü, 309-13.
- Lehr, W. ve F. R. Lichtenberg, Frank R. (1998), "Computer Use and Productivity Growth", *The Journal of Industrial Economics*, June Issue.
- Mann, L., E. Eckert ve C.S. Knight (2000), *Global Electronic Commerce: A Policy Primer*, Washington: Institute for International Economics.
- Munyar, V. (2003), "Seçimi, Sayımı Görelim, e-Devleti Anlayalım", *Bilişim Kültürü Dergisi*, 85, Mart Sayısı.
- Orwell, G. (1984), *Bin Dokuz Yüz Seksen Dört*, (çev. N. Akgören), Can Yayınları, İstanbul.
- Toffler, A. (1989), *The Third Wave*, New York: Bantam Books.
- Toffler, A. ve H. Toffler (1996), *Yeni Bir Uygartlık Yaratmak: Üçüncü Dalganın Politikası*, (çev. Z. Dicleli), İstanbul: İnkilap Kitabevi.
- Toffler, A. ve H. Toffler (1997), *Geleceği Yeniden Düşünmek: İş Yönetimi, Rekabet, Kontrol, Liderlik, Pazarlar ve Dünya*, (der. R. Gibson; çev. S. Gül), İstanbul: Sabah Kitapçılık.
- TÜBA-TÜBİTAK-TTGV (1995), *Enformatik Alanına Yönelik Bilim, Teknoloji ve Sanayi Politikaları Çalışma Grubu Raporu*, Mayıs.
- UNDPEPA-ASP (2001), *Benchmarking e-Governement: A Global Perspective*, Birleşmiş Milletler Kamu Ekonomisi ve Kamu Yönetimi Birimi (UNDPEPA) ve Amerikan Kamu Yönetimi Derneği (ASP) Ortak Raporu.
- Vocino, T. ve J. Rabin (1981), *Contemporary Public Administration*, New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Welch, E. ve W. Wong.(1998), "Public Administration in a Global Context", *Public Administration Review*, January/February Issue.
- Whitaker, R. (2000), *The End of Privacy*, New York: The New Press.
- Zamyatin, Y. (1986), *Biz*, (çev. F. Tülek), İstanbul: Ayrıntı Yayınları.

KAMU POLİTİKALARI AÇISINDAN İNTERNET EVLERİ¹

Mete YILDIZ

(Dr., Hacettepe Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü)

Giriş

İnternet kafeler, net kafeler, sanal kafeler, sörf istasyonları olarak da adlandırılan İnternet evleri, bilgisayar ve/veya modem bağlantısı olmayan bireylerin para karşılığı sınırlı bir süre için İnternet'e erişimini sağlayan ticari işletmeler olarak tanımlanmaktadır. Bu yerlerde İnternet'e erişim dışında, bilgisayar oyunları oynatmak da önemli bir kazanç kapısıdır.

İnternet evleri bilgisayar sahipliğinin ve sürekli İnternet bağlantısının önemli bir maddi kaynak gerektirmesi sorununa pratik bir çözüm olarak dünyanın dört bir yanında yaygınlık kazanmıştır. Giderek kendi başına bir sektör haline gelen İnternet evleri, dünya çapında en hızlı büyüyen hizmet kollarından birisidir. Bu yüzden Reinhardt İnternet evlerini *İnternet erişiminin McDonald's'ları* (2001: 13) olarak adlandırmaktadır.

1. Tanımlar ve Yönelimler

İnternet evlerini erişim sağlayıcının devlet olduğu ve İnternet'e grup bazında erişilen mekanlar olarak tanımlayıp, bireylerin İnternet'e erişim araçlarını erişim sağlayıcının kimliği (devlet, özel sektör veya sivil toplum kuruluşu) ve erişimin ölçeği (bireysel veya grup erişimi) bazında sınıflandıran bir ölçeğe oturtmak mümkündür (Bakınız Ekler, Çizelge 1).

Wakeford (1999: 180)'a göre ise İnternet evleri, "İnternet'in makinelerle ve/veya yiyecek ve içeceklerle zaman öldüren insanlar için üretildiği ve yorumlandığı bilişsel dönüşüm mekanlarıdır".

Wakeford İnternet evlerini birbirleriyle kesişen üç halkanın ortasında yer alan teknokültürel sistemler olarak görmektedir (Bakınız Ekler, Şekil' 1). Bu üç kesişen halkadan birincisi sanal dünyalar (İnternet'e erişildiğinde etkileşilen görsel ve yazınsal alanlar); ikincisi uzmanlık alanları (İnternet'e erişim ve İnternet gezginliği için gerekli teknik bilgiler); üçüncüsü ise çevrim alanlarıdır (İnternet'in sıradan insanlar için üretildiği ve yorumlandığı alanlar) (Crang vd., 1999: 17-18).

İnternet evlerinin kullanım nedenleri kişilerarası iletişimden (e-ileti, sohbet) mesleki gelişime (sanal ortamda iş arama), eğlenceden (bilgisayar oyunları, İnternet gezginliği, müstehcen sayfaları ziyaret) akademik kullanımlara (eğitim kurumu araştırma, çeşitli yazılımları kullanma) ve teknik kullanımlara (çıkartma alma, tarayıcı kullanma) uzanan geniş bir yelpazeyi kapsamaktadır. Bu mekanlar sadece sanal iletişim olanakları değil, diğer kafe kullanıcıları ile birebir sosyalleşme imkanları da sunmaktadırlar (Kalyon, 2000; Miller ve Slater, 2000: 72-79, Reinhardt, 2001: 13). Örneğin, Dabrowska (2001)'nın naklettiğine göre Yemen'de kadınlar normal kahvelere giremezken İnternet evlerine gitmeleri garipsenmemektedir. Musatov'un (2001) da gözlemlediği gibi, "İnternet evleri bireylerin fizyolojik ve bilişsel ihtiyaçlarının bir bileşimini tatmin etmektedirler".

İnternet evleri konusunda dört önemli yönelim gözlemlemek olanaklıdır: Birinci olarak, şu anda daha çok küçük ölçekli ve aile işletmesi niteliğinde olan bu mekanlar giderek İnternet kafe zincirleri şeklinde dikey bütünleşme eğilimleri göstermektedirler (Bowes ve Wentz, 2000; Spangler, 2000: 46). Böylesi bir gelişme şu anda İnternet evleri pazarına hakim olan küçük boy işletmeleri ortadan kaldıracaktır. İkinci yönelim ise, İnternet evleri zincirlerinin İnternet hizmeti sunucuları (ISP) ve içerik sunucularıyla birleşerek yatay bütünleşme eğilimi ortaya koymalarıdır (Sairoong, 2001). Üçüncü

¹ Bu yazı, yazarın aynı konudaki iki çalışmasının (Yıldız, 2002 ve Yıldız vd. 2003) geliştirilmiş ve kısaltılmış halidir. Mustafa Akgül'ün derlediği Bilişim Ansiklopedisi'nde yayımlanacaktır.

yönelim, İnternet kafe hizmetlerinin giderek artan oranda birörnekleşme ve benzer yasal düzenlemelere maruz kalmalarıdır (Africa News Service, 2000; Göker, 2001; The Star, 2000). Dördüncü yönelim ise, bazı İnternet evlerinde kullanılan yeni bir işletme modelidir. Bu modele göre istek (talep) arttıkça ve İnternet evinin koltukları doldukça, yani yeni gelecek müşteriler için kalan yer azaldıkça saatlik erişim fiyatı arttırılmakta, tersi durumda fiyat azaltılmaktadır (McAllister, 2001; Reinhardt, 2001).

İnternet evleri yasal statüleri ve sundukları hizmetler açısından, örneğin daha çok İnternet bağlantısı veya daha çok bilgisayar oyunu imkanı sunan kafeler olarak alt gruplara ayrılabilirler (Şardan, 2000). Bu gruplandırma işlemi sonrasında farklı gruplara yönelik farklı türde yasal düzenlemeler yapılabilir.

2. Türkiye’de İnternet Evleri

İnternet evleri 1990’ların ikinci yarısında başta turistik mekanlar olmak üzere tüm Türkiye’ye yayılmış (Cansever, 2000; Kudat, 1999), köylerde bile İnternet evlerine rastlanmaya başlamıştır (Başçiftçi, 2001). İçişleri Bakanlığı verilerine göre, Aralık 2002 itibarıyla Türkiye’de 6235 kayıtlı ve ruhsatlı İnternet evi faaliyet göstermektedir (İnternet evlerinin ülke çapındaki coğrafi dağılımı için bakınız Ekler, Harita 1 ve 2). Türkiye İnternet Evleri Derneği Başkanı Yusuf Andıç’a göre ise ülkedeki İnternet evi sayısı ruhsatı olmayan işletmelerle beraber 15.000’e yakındır (Sakin, 2003).

Bu kurumlar ‘içkisiz istirahat ve eğlence yeri’ adı altında ve içkili yerlerle birlikte aynı yönetmelikle düzenlenmektedir (Evren ve Göker, 2000; Göker, 2001; Solmaz, 1998). 2001 yılının ilk üç ayında mevcut 4472 kayıtlı İnternet kafeden 600’ü (neredeyse %15’i) hakkında bölücü, ahlak dışı ve kumar içerikli Web sayfalarına ulaşım sağlamak, küçük yaşta müşterileri kabul etmek, bilgisayarlarda kullanılan yazılımlarda telif hakkı gözetmemek gibi nedenlerle cezai işlem uygulanmıştır (Göker, 2001). Bu kontrol eğilimini başka ülkelerde de gözlemlemek mümkündür: İnternet evlerinin yaygınlık kazanması, bu kafelerde erişilen içeriğin kontrolü sorununu da beraberinde getirmiştir. Birçok ülke İnternet evleri yoluyla erişilen Web sayfalarını denetim altında tutmakta, bu

amaçla ya kafeleri kapatmakta ya da faaliyetlerini sınırlamaktadır. Örneğin Çin, 2001 Temmuz ayında ülke çapında 2.000 İnternet kafeyi kapatmış, 6.000 kafenin de faaliyetlerini yeniden düzenlenmek üzere durdurmuştur (CNN, 2001). Benzer şekilde Mayıs 2001 tarihinde İran’daki 1.500 İnternet kafeden 400’ü kapatılmıştır (NUA İnternet Surveys, 2001).

Mevcut düzenleme İnternet evlerini üçe ayırmaktadır: Birinci grup “eğitimsel kafeler” olarak tanımlanabilecek şekilde eğitim-öğretim kurumlarının, kütüphanelerin, kamu kurumlarının, derneklerin, sendikaların ve benzeri kuruluşların İnternet’e erişim bölümlerini kapsamaktadır. Bu gruptaki mekanlar ticari amaçla çalışmamakta; sadece kendi çalışanlarına hizmet verdiği için dolayı yönetmelik kapsamına girmemekte ve denetlenmemektedirler. İkinci grupta ticari amaçla işletilip sadece İnternet’e erişim olanağı sağlayan, bilgisayarlarında oyun oynatılması yasak olan mekanlar vardır. Üçüncü grubu oluşturan işletmeler ise yine ticari amaçlı ama sadece oyuna yönelik yerlerdir. Üçüncü grupta aranan, eğitim-öğretim yerlerine en az 200 metre uzakta olma şartı, ikinci grup için aranmamaktadır (Göker, 2001). Emniyet Genel Müdürlüğü’nce 26 Mart 2001 tarihinde yayımlanan ek bir genelge ile ikinci gruptaki kafelere girişte yaş sınırı kaldırılmış, üçüncü gruptakilere girişteki yaş sınırı ise 15’ten 12’ye çekilmiştir. Ancak, 18 yaşından küçükler yine velisiyle beraber veya velisinin yazılı izniyle bu mekanlara girebileceklerdir (Göker, 2001). Bu düzenlemelerin getirdiği kuralların nasıl uygulanacağı ve denetleneceği ayrı bir tartışma konusudur. Yıldız ve diğerleri (2003) tüm Türkiye çapında 620 İnternet evine ve 324 polis memuruna uyguladıkları anket sonucunda denetim görevini üstlenen polis memurlarının yoğun teknik ve yönetsel sorunlar yaşadıkları bulgusuna ulaşmışlardır.

Yukarıda bahsedilen ve benzeri yasal düzenlemeler, basında sıkça çıkan İnternet evlerinin olası yarar ve zararları hakkındaki tartışmaları akla getirmektedir. Bir yanda İnternet evlerinin müşterilerince, özellikle sanal sohbet (chat) sonrası işlenen başkalarına rahatsızlık verme, saldırı ve hatta cinayet gibi suçları anlatan haberler görmek olanaklıdır (Gürol, 2001; Sever, 2001; Tamer, 2000). Öte yandan, özellikle çocukların İnternet evlerine gidişini engellemenin sonuçsuz kaldığını; yine de ailelerin çocuklarının İnternet

evlerinde gezindikleri Web sayfalarını ve bu mekanlarda harcadıkları zamanı sıkı bir şekilde denetlemesi gerektiğini vurgulayan; böyle kontrollü bir kullanımın çocukların karar verme yeteneklerini geliştireceğini savunanlar da vardır (Çuyar, 2001).

3. Türkiye'deki İnternet Evleri ve Sorunları Üzerine Değerlendirme

İnternet evleri şu an Türkiye'de ağırlıklı olarak bir eğlence ve zaman öldürme aracı olarak algılanmakta ve daha çok çocuklar ve gençlere hitap etmektedir (Şahin, 2000). Oysa ki, bu kafeler, gerekli sınıflandırma ve yasal düzenlemeler yapıldığı takdirde her yaş vatandaşın kendilerine yararlı bilgilere ulaşabilecekleri birer bilgilendirme mekanına dönüşebilirler (bkz. Yıldız ve diğerleri, 2003).

Türkiye'de bireysel bilgisayar sahipliği düşük oranda olduğu için vatandaşların önemli bir bölümüne İnternet'e evindeki kendi bilgisayarından erişme yolu kapalıdır. Devlet okulları ve halk kütüphaneleri gibi kamusal mekanlar da İnternet erişimini teşvik etmek için gerekli maddi kaynaklardan yoksundurlar. Devlet okullarında öğrenci olmayanların kullanabileceği bilgisayar terminalleri mevcut değildir. Türkiye genelindeki 1.486 halk kütüphanesinden sadece 23'ünde (%1.5) İnternet bağlantısı vardır (Güçlü, 2001), bunların da ancak 22'si vatandaşlara İnternet'e erişim hizmeti sunmaktadırlar (Yıldız, 2002: 252). Sözkonusu kütüphaneler çok sınırlı kaynaklarla hizmet sunmaya çalışmaktadırlar. Bu kütüphanelerde çalışan bir kütüphanecinin bir sanal tartışma listesine gönderdiği iletide şöyle demektedir: "Kurumsal kimliği ile İnternet'e bağlı olan tek halk kütüphanesi Polatlı Halk Kütüphanesi (www.polatli-hk.gov.tr). Telefonla bağlı kütüphaneler var ama sayı sürekli değişiyor. Bizim hizmetimiz tamamen bağışlarla yürütülüyor. Nereye kadar dayanırız bilemiyorum". Nitekim yukarıdaki iletide sözü edilen halk kütüphanelerinde İnternet'e bağlanma hizmeti maddi yetersizlikler nedeniyle Haziran 2001'de son bulmuştur.

Kamu çalışanlarının İnternet'e işyerlerindeki bilgisayarlarından ulaşması ise, çalışma disiplinini ve verimliliği etkileyebilecek ölçüde çalışanların dikkatinin dağılmasına neden olabilmektedir. Son olarak, sivil toplum kuruluşlarının kendi tiyeleri

dışındaki vatandaşlara İnternet erişimi sağlama yönündeki çabaları² heyecan verici olsa da şu anda yeterli görünmemektedir.

Her ne kadar İnternet evleri, vatandaşlara daha yaygın İnternet erişimi sağlamak için tek seçenek gibi gözüküyorlarsa da, bu işlevi şu andaki yapıları ve mevcut yasal düzenlemelerle gerçekleştirmek mümkün değildir. İlk sorun, İnternet evlerinin sınıflandırılması ve bu sınıflar çerçevesinde birörnekleştirilmesidir. Gerçi yukarıda bahsedilen mevcut düzenlemeler bir sınıflandırma getirmiştir, ama bu yazıda bahsedilen türden bir sınıflandırma şu anda bu işletmelere gitmeyen her yaş grubundan insanları da İnternet'e bağlanmaya teşvik edecek, İnternet kafe sahiplerini de bu gelişmeye özendirici önlemleri barındıran bir sınıflandırmadır. Örneğin devlet, sadece oyun oynatan ve genel olarak çocuk ve gençlere hitap eden "oyun evleri"nden yüksek oranda, sadece İnternet'e erişim olanağı sağlayan İnternet evlerinden orta derecede, İnternet'e erişimde müşterilerine yol gösterip yardım eden ve onları eğitim, kişisel gelişim benzeri Web sayfalarına yönelten, orta yaş ve üstü insanları hedef alan işletmelerden ise az vergi alabilir, ya da hiç almayabilir. Bu düzenlemeleri uygulamak için polis yerine, bilişim konularında uzman sivil denetçiler kullanılabilir. Bu denetçiler belediyelere, sivil toplum örgütlerine veya okul-aile birlikleri gibi örgütlenmelere bağlı olabilirler.

İkinci sorun, İnternet evlerinde ortaya çıkan müstehcen Web sayfalarına girişin denetimi ve küçük yaştaki kafe kullanıcılarının engellenmesi gibi disiplin sorunlarına nasıl çözüm getirileceğidir. Bu konuda da yine uzman sivil denetçilerden yararlanılabilir.

Üçüncü ve en önemli sorun ise, bir kere geniş toplum katmanlarının İnternet'e erişimi sağlandığında, bunun ne gibi bir yarar ve artı değer yaratacağı sorusuna verilecek yanıttır.

² Bu alandaki sivil toplum çalışmalarına en iyi örnekler, Türkiye Bilişim Derneği'nin elektronik belde ve kadınlara İnternet öğretimi etkinlikleridir (Kas, 2003; TBD, 2003).

4. İnternet Evlerinin Olası Etkileri

Türkiye’de İnternet kullanıcıları hala toplumun orta-üst ve üst kesimleriyle, eğitilmiş bir azınlıkla sınırlıdır. Her ne kadar bilgisayar fiyatları ve İnternet’e bağlanma ücreti giderek düşüyorsa da İnternet erişimi, ekonomik sıkıntılarla boğuşan milyonlarca Türk ailesi için bir öncelik değildir. Diğer bir deyişle, İnternet’e erişim, telefon bağlantısı gibi toplumsal bir gereklilik ve tüketim normu haline gelmemiştir. Buna ek olarak, toplumun geniş kesimleri İnternet’e bağlansa da bu toplumsal erişim sivil toplum hareketleri benzeri demokratik bir örgütlülük hareketi yaratmadıkça İnternet teknolojisinin genel etkisi sınırlı olacaktır. Diğer bir deyişle, eğer İnternet bireyin devlet ile ilişkileri (e-devlet) ve diğer bireylerle olan ilişkileri (sivil toplum örgütlenmesi) alanlarında etkin olarak kullanılamazsa, sadece ekonomik ilişkiler (e-ticaret) ve sanal eğlence akımlarından ibaret kalacaktır. İnternet’in karar alma süreçlerine katılımı artırdığı durumlarda bile, sözkonusu katılımın niteliği, bireylere gerçek anlamda bir tercih hakkı verip vermediği incelenmelidir. Sorulması gereken temel soru, İnternet teknolojisinin bireylere ve gruplara daha fazla sosyo-ekonomik güvence, fırsat ve kabiliyet sağlayıp sağlamadığıdır. Bu soruya verilen yanıt evet bile olsa, yine de hatırdta tutulmalıdır ki teknoloji, bireylerin hayatlarını zenginleştiren süreçlerin sadece bir tanesidir; diğer süreçlerle (eğitim, aile hayatı, vs.) dengeli bir şekilde kullanılmalıdır.

Türkiye’de bireylerin, özellikle gençlerin İnternet’e erişiminde sadece oyun, sanal sohbet gibi eğlence amaçlı etkinlikler önemli bir yer tutmaktadır (Dündar, 2001). Eğlence odaklı kullanımın yararları ve zararları hakkında değişik görüşler ortaya atılmaktadır. Örneğin İnternet evlerinde oynanan bilgisayar oyunları, bu oyunların kullanıcılar için yararsız olduğundan, takım ruhunu geliştirdiğine; insanı rahatlattığından, kişiliği olumsuz etkilediğine kadar birçok iddiaya konu olmaktadır (Avcı, 2001). İnternet’i eğlence amaçlı kullanmanın etkisi ne olursa olsun, kullanımları eğlence odaklı olan bireyler, İnternet’in sunduğu ekonomik, eğitimsel, toplumsal ve politik seçeneklere görece ilgisiz kalmaktadırlar. Bu son noktaya karşılık olarak eğlence odaklı kullanımın kişileri daha “ciddi” kullanım alanlarına hazırlayan bir ilk adım olduğu iddia edilebilir. İnsanların İnternet’i yoğun olarak kullanıp, bu teknolojinin sunduğu geniş seçenekler yelpazesini

daha iyi kavradıkça eğlence odaklı kullanımlar azalmasa da, diğer kullanımların artacağı umulabilir.

İnternet evleri hakkındaki diğer bir eleştiri de bu mekanların daha çok çocuk ve gençlerce kullanıldığı, müşteriler arasında orta yaş ve üstü kişilerin azınlıkta kaldığıdır. Bu, haklı bir eleştiri olmasına rağmen, olumsuz bir durum olmayabilir. Kraut vd. (2000) çocuk ve gençlerin diğer aile üyelerinin teknoloji ile tanışması ve haşır-neşir olması sürecinde kilit roller üstlendiklerini ortaya koymuştur.

Sonuç

İnternet evlerinin Türk insanının kendini geliştirmesi yönünde ciddi bir yardımcı olabilmesi için bazı ciddi adımların atılması gerekmektedir. İlk olarak insanlara İnternet’in sunduğu olanaklar yelpazesi açık ve net olarak anlatılmalı, ve bu kullanım alanlarının değerlendirilmesi teşvik edilmelidir. İkinci bir sorun ise İnternet’teki Türkçe içerik yetersizliğidir. Eğer İnternet’te insanların hayatını kolaylaştıracak ve zenginleştirecek içerik bulunabilirse, kullanıcılar da daha istekli hale geleceklerdir. Üçüncü sorun, devletin İnternet politikalarını detaylı olarak planlama ve toplumla paylaşma gerekliliğidir. Bu politikalar demetinde daha fazla altyapı (uzakiletişim ve bilgisayar donanımları), daha fazla katılım (bireysel erişimden çok grup erişimini teşvik etme), daha fazla insani kapasite (geleceğin bilgi toplumu için gerekli insan gücünü hazırlama), daha fazla içerik (yerel görüşleri, haberleri, kültürü ve ticareti İnternet’e taşıma), daha çok yaratıcılık (teknolojiyi yerel ihtiyaç ve fırsatlarla uyumlu hale getirmek), daha fazla işbirliği (devlet, özel sektör ve sivil toplum kurumlarının kendi içlerinde ve aralarında bilişim konularında diyalog kurmak ve ortak akıl üretmek), daha fazla maddi imkan (bilişim toplumunun oluşumunu parasal olarak desteklemek için yaratıcı yollar bulmak) olmalıdır (UNDP, 1999: 7).

Kaynakça

- Avcı, Ü. (2001), "İnternet'teki Şiddet Çocuğu Etkiler mi?", *Milliyet Gazetesi*, (<http://www.milliyet.com.tr/2001/06/22/guncel/gun08.html>, 22.06.2001)
- Başçiftçi, D. (2001), "Koca Köy Sanal Alemden Koptu", *Milliyet Gazetesi*, (<http://www.milliyet.com.tr/2001/02/22/yasam/yas05.html>, 22.02.2001).
- Bowes, E. ve L. Wentz (2000), "Like a Virgin", *Advertising Age*, 71(49), 1-3.
- Cansever, Y. Z. (2000), "Özalp'e İnternet Geldi, Terör Gitti", *Milliyet Gazetesi*, (<http://www.milliyet.com.tr/2000/03/10/yasam/yas03.html>, 10.03.2001).
- Crang, M.; P. Crang ve J. May (1999), "Introduction", (ed. M. Crang)., *Virtual Geographies: Bodies, Space and Relations*, London: Routledge, 1-20.
- Çuyar, N. (2001), "İnternet'ten Soğutmayın", *Milliyet Gazetesi*, (<http://www.milliyet.com.tr/2001/01/21/yasam/ayas.html>, 07.04.2001).
- Dabrowska, K. (2001), "Yemen's Internet Future", *Middle East*, 311, 50.
- Dündar, C. (2001), "Gençler Nasıl Rahatlıyor?", *Milliyet Gazetesi*, (<http://www.milliyet.com.tr/2001/06/19/yazar/dundar.html>, 19.06.2001).
- Evren, A. ve Göker G. (2000), "E Tipi İnternet Café", *BTNet*, (<http://www.bt.net.com.tr/haberler/haber.asp?hbr=3182>, 25.07. 2001).
- Göker, G. (2001), "İnternet Kafeşantan", *BTHaber*, (http://www.bt.haber.com.tr/haber.phtml?yazi_id=1500000004, 16/04/2001).
- Güçlü, A. (2001), "37. Ağlama Haftası", *Milliyet Gazetesi*, (<http://www.milliyet.com.tr/2001/03/27/yazar/guclu.html>, 27.03. 2001).
- Gürol, N. (2001), "(:) Slm.. Ben 'Chat' Sapıgınız", *Milliyet Gazetesi*, (<http://www.milliyet.com/2001/02/11/yasam/ayas.html>, 11.02.2001).
- Kalyon, S. (2000), "Özgürlük Sanal, Yasak Gerçek", *Milliyet Gazetesi*, (<http://www.milliyet.com.tr/2000/03/27/yasam/yas08.html>, 27.03.2000).
- Kas, N. (2003), "50 Bin Kadına Temel Bilgisayar Eğitimi Verilecek: Kadınlar Bilgisayar Başına", *Nokta*, 02.10.2003, S. 88, (http://www.tbd.org.tr/basin_haber/02102003-haber1.html, 15.09.03)
- Kraut, R.; S. Kiesler, V. Lundmark, B. Zdaniuk, W. Scherlis ve T. Mukhopadhyay (2000), "Troubles with the Internet: The Dynamics of Help at Home", (<http://homenet.hcii.cs.cmu.edu/progress/helpdesk.html>, 30.04.2001).
- Kudat, B. (1999), "Her Köşe Başında İnternet Café", *BTNet*, (<http://www.bt.net.com.tr/haberler/haber.asp?hbr=1486>, 25.07. 2001).
- McAllister, J. F. O. (2001), "Easy All Over Europe", *Time*, 23 Temmuz 2001, 158(3).
- Miller, D. ve D. Slater (2000), *The Internet: An Ethnographic Approach*, New York: Berg.
- Musatov, A. (2001), "Net Cafes: A Chance to Surf and Snack", *The St. Petersburg Times*, 13 Şubat 2001.
- Reinhardt, A. (2001), "The McDonald's of Net Access", *Business Week International Edition*, 3740, 13.
- Sairoong, D. (2001), "Jakfree.com Launches Cafe Program", *Nation*, 16 Şubat 2001.
- Sakin, M. (2003), "Yusuf Andıç Ropörtajı", (<http://www.tiev.net/modules.php?name=News&file=article&sid=135&mode=&order=0&thold=0>, 15.09.2003).
- Sever, S. (2001), "Bir 'Her Chatçinin Eti Yenmez' Vakası", *Milliyet Gazetesi*, (<http://www.milliyet.com.tr/2001/01/20/yasam/yas04.html>, 20.01.2001).
- Solmaz, H. (1998), "Bilgi Çağında Bu Kafa!", *Milliyet Gazetesi*, (<http://www.milliyet.com.tr/1998/12/20/haber/hab03a.html>, 20.12.1998).
- Spangler, T. (2000), "Cafe Colossus", *Inter@ctive Week*, 7(49), 46.
- Şardan, T. (2000), "İnternet Cafelere Yeni Düzen", *Milliyet Gazetesi*, (<http://www.milliyet.com.tr/2000/03/06/haber/hab07.html>, 06.03.2000).
- Tamer, M. (2000), "Kavga Sanal, Cinayet Gerçek", *Milliyet Gazetesi*, (<http://www.milliyet.com.tr/2000/11/13/yazar/tamer.html>, 13.11.2000).
- Wakeford, N. (1999), "Gender and the Landscapes of Computing in an Internet Café", (ed. M. Crang vd). *Virtual Geographies: Bodies, Space and Relations*, London: Routledge, 180-201.
- Yıldız, M. (Haziran 2002). "Bir Kamu Politikası Aracı olarak İnternet Kafeler", *Anme İdaresi Dergisi*, 35(2), 232-254.
- Yıldız, M., T. Kaya-Bensghir ve A. Çankaya (2003). "Using Internet Cafes as an Alternative Mechanism to Combat Digital Divide", International Association of Schools and Institutes of Administration (IASIA) Konferansı'nda Yapılan Sunuş, Miami Beach, Florida, 18 Eylül 2003.
- "Business Chronicle Hammering Internet Cafes" (2000), *The Star*, 17 Ağustos 2000.
- "China Shuts Down 2000 Net Cafes" (2001), *CNN*, (<http://www.cnn.com/2001/TECH/internet/07/20/china.internet.reut/>, 25.07.2001).
- "Crackdown on Cybercafes in Iran" (2001), *Nua Internet Surveys*, 15 Mayıs 2001.
- "Regulators To Move In On Illegal Cyber Cafes" (2000), *Africa News Service*, 1 Ağustos, 2000.
- National Telecommunication and Information Administration (NTIA) *Bilişsel Uçurum Raporları*, (<http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/digitaldivide/>, 28.04.2001).

Türkiye Bilişim Derneği (TBD) (2003), (http://www.tbd.org.tr/basin_haber/01102003-haber4.html).

United Nations Development Program (UNDP) *İnsani Gelişme Raporu* (1999), *Globalization with a Human Face*, (<http://www.undp.org/hdro/99.htm>, 05.01.2001).

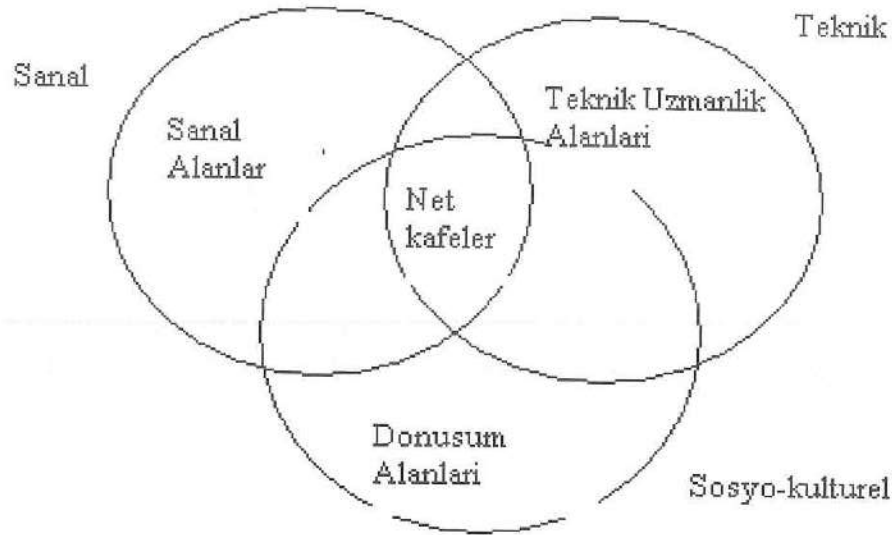
EKLER:

Çizelge 1: İnternet'e Erişim Seçeneklerinin Sınıflandırması

ERİŞİM SAĞLAYICI	ÖLÇEK	
	Bireysel	Grup
Devlet	Örnek: Kamu çalışanının kendi işyerindeki kullanımı	Örnek: Devlet okul ve kütüphanelerindeki bilgisayar terminalleri
Özel Sektör	Örnek: Evdeki kişisel kullanım	Örnek: İnternet evleri
Sivil Toplum Kuruluşları	Örnek: Sivil toplum kuruluşu çalışanlarının bireysel kullanımı	Örnek: Dernek, vakıf ve diğer sivil toplum kuruluşlarındaki toplu kullanıma yönelik bilgisayar terminalleri

Kaynak: Yıldız (2003: 236).

SEKIL 1: DONUSUM MEKANI OLARAK İNTERNET CAFELER



Kaynak: Wakeford, 1999: 181.

Harita 1: İllerdeki İnternet Evi Sayısı



Harita 2: İllere Göre İnternet Evi Yoğunluğu



Harita 1 ve 2 için Kaynak: Yıldız, vd. (2003).

E-DEVLET

R. Erdem ERKUL

(Arş. Gör., Hacettepe Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü)

Giriş

İçinde bulunduğumuz çağ “Bilgi Çağı” olarak adlandırılmaktadır. Toplumların gelişim süreci incelendiğinde, döneme damgasını vuran bazı temel unsurların öne çıktığı görülür. Tarım toplumunda, toprağı işlemeye yarayan araçlar; sanayi toplumunda ise sinai üretimi mümkün kılan buhar makinesi ve elektrik gibi buluşlar sayesinde insanlık önemli dönüşümler yaşamıştır. Görüldüğü gibi, “bilgi”, hem tarım hem de sanayi toplumunda mevcuttur, ancak içinde bulunduğumuz çağı, Bilgi Çağı olarak nitelememize yol açan şey, “bilgisayar” ve “İnternet” teknolojileri yoluyla bilginin paylaşım ve dolaşım hızının tarihin hiçbir döneminde olmadığı kadar artmasıdır.

Teknolojik gelişme, yeni bir toplumsal yapının da doğmasına yol açmaktadır. “Bilgi Toplumu” olarak adlandırılan bu yeni yapı, bilginin önem derecesinin yüksek olduğu, hayatın her alanında bilinçli ve sık olarak kullanıldığı bir toplumu tanımlamak amacıyla kullanılmaktadır. Bilgi Toplumu kavramı; bilginin ve iletişim teknolojilerinin günlük hayatta ve geleceğe yönelik kestirimlerde yoğun biçimde kullanımı anlamına da gelebilmektedir. Bilginin egemen olduğu toplumlarda, “bireylerin becerileri” yerine “bilgi” ve “analojik düşünce” yerine “analitik düşünce” ön plana çıkar. Bu yapı, devletleri de, diğer çağların temel girdileri olan toprak, işgücü ya da öz sermaye birikimi gibi unsurları aşarak, entelektüel varlıklarını ve kültürel gelişimlerini ön plana çıkarmaya zorlamaktadır.

Son yirmi beş yılda sanayi toplumlarının en kalabalık ve en örgütlü kesimi olarak bilinen işçi sınıfı, değişen koşullara paralel olarak kabuk değiştirdi. Peter Drucker’ın ifadesiyle bu sınıfın içinde “Bilgi Çalışanı” adını verdiği yeni bir tabaka önem kazanmaya başladı. Bu yeni tabakaya sadece ileri üretim sektörlerinde değil, hizmet sektöründe de rastlamak mümkündür. Teknoloji ve eğitim üzerine kurulmakta olan bu aydın ve özgür toplumun temel belirleyicileri, “Bilgi Çalışanları” adı verilen tabaka olmuştur.

Kısacası, Bilgi Toplumu, gelişmiş bir teknolojik altyapı üzerinde yükselmektedir. Bilginin ekonomik anlamda en önemli kaynak olduğu, iş gücünün de büyük oranda bilgiye egemen olan çalışanlardan oluştuğu bu toplumda, eğitim temel ve sürekli bir uğraş haline gelmiştir.

Daha önceki dönemlerde bilgiyi dünyanın içinde aramayı amaç edinmiş olanlar, günümüz gelişmiş toplumlarında, dünyayı bilginin içinde arama noktasına ulaşmışlardır. Evet, artık dünya küçülmüş, bilgi hayatın her alanında temel belirleyici olmuştur. Bilgiye egemen olanlar da dünyaya egemen olmaya başlamıştır.

1. e-Devletin Tanımı

Kavram olarak e-Devlet, ülkemizde yeni yeni tartışılmaya başlanmış bir kavramdır. En geniş anlamıyla e-Devlet, çağdaş toplumlarda devlet ve birey ilişkilerinde, devletin vatandaşa karşı yerine getirmekle yükümlü olduğu görev ve hizmetler ile vatandaşların devlete karşı olan görev ve hizmetlerinin karşılıklı olarak elektronik iletişim ve işlem ortamlarında kesintisiz ve güvenli olarak yürütülmesi olarak algılanmaktadır (Arifoğlu, Körnes, Yazıcı, Akgül ve Ayvalı, 2002: 12).

Başka bir tanımla “e-Devlet” kavramı, geleneksel devlet modeline göre daha ileri, temelde güçlü bir BT altyapısına ve uygulamalarına dayanan “daha iyi bir devlet yapısını” ifade etmektedir (OECD, 2003). Bir başka tanımda ise, e-devlet; kamu kuruluşları, vatandaşlar ve ticari kurumlar arasındaki bilgi, hizmet ve mal alışverişlerinde

bilgi teknolojilerinin kullanılarak performans ve verimlilik artışı hedefleyen devlet modeli olarak tanımlanmaktadır (Türkiye Bilişim Derneği, 2002: 22). e-Devlet projesi, en geniş anlamıyla, daha iyi bir devlet yapısının oluşturulmasını amaçlar; yani e-Devlet, “e”den çok, “devlet”e odaklanmaktadır. e-Devleti oluşturan temel unsurlar, e-Şirket, e-Kurum, e-Vatandaşır. Her biri kendi içerisinde “e” olgusunu gerçekleştirmeye uğraşacak ve birbirinden etkilenecek güçlenip gelişecek ve giderek e-devlet oluşacaktır.

e-Devlet’in sunacağı temel hizmetlerin yönü üç grupta toplanabilir:

- Devletten Devlete
- Devletten Vatandaşa
- Devletten İş yaşamına

“Devletten Devlete” (Government to Government-G2G), gerek tüm kamu yönetimi birimleri arasındaki yatay ilişkileri, gerekse merkezi ve yerel yönetimler arasındaki ilişkileri kapsamaktadır. “Devletten Vatandaşa” (Government to Citizen-G2C), kamu yönetimi birimleri ile vatandaşlar arasındaki tüm karşılıklı ilişkiler bu kapsamaktadır. “Devletten İş Hayatına” (Government to Business-G2B), kamu alımları tarzı ticari kuruluşlardan kamuya ya da kamu kuruluşlarından ticari kuruluşlara doğru gelişen tüm ticari ilişkileri içerdiği gibi, sivil toplum kuruluşları veya diğer toplumsal oluşumlar da dahil olmak üzere tüm kuruluşlarla olan karşılıklı ilişkileri kapsamaktadır (Uçkan, 2003: 47-48).

2. Neden e-Devlet?

Küreselleşmenin hızla ilerlediği ve ekonomik anlamda sınırların ortadan kalktığı bir dünyada, bilgi ve iletişim teknolojilerindeki hızlı gelişmeler, Türkiye ile diğer gelişmiş ülkeler arasındaki kalkınma farkını artırmaktadır. Türkiye’nin bu açığı kapatabilmesi ve Bilgi Toplumuna ulaşabilmesi için Devletin, gelişmiş teknolojiyi kullanması ve yeni bir yapılanmaya gitmesi gerekmektedir. Bu yapılanma modeli, e-Devlet olarak belirtilmektedir. e-Devlet ile amaçlananlar:

- Devletin şeffaflaşması,
- Devletin hızlı ve etkin bir şekilde işleyişinin sağlanması,
- Her düzeyde vatandaşın yönetime katılımının sağlanması,
- Kurumlararası bilgi alışverişinin sağlanarak iş ve veri yinelemesinin önlenmesi,
- Kamunun hizmet verdiği vatandaşların yaşamalarının kolaylaştırılması,
- Karar vericilerin bilgiye dayalı karar verme süreçlerinin geliştirilmesi ve hızlandırılması (Başbakanlık, 2002: 212) olarak özetlenebilir.

Bunların gerçekleşmesi durumunda sağlanacak yararlar ise şunlardır:

- Zamandan kazanç sağlanacaktır,
- Maliyetler düşecek ve verimlilik artacaktır,
- Memnuniyet artacaktır,
- Ekonomik gelişim desteklenecektir,
- Hayat kalitesi artacaktır,
- Bireysel katılım artacaktır,
- Kağıt bağımlılığı ve kullanımı azalacaktır,
- Kamu ile olan işlemler için vatandaşın talep ettiği bilgilere bir noktadan ve doğru şekilde ulaşılacaktır. Böylece insan yanlışları en aza indirilecektir.
- Bilgi ve iletişim teknolojileri ilk kurma maliyeti yüksek olmasına karşın zaman boyutundaki toplam sahip olma maliyetinin düşmesi, verilecek olan hizmetin daha hızlı sunulması, işletme giderlerinin azalması, doğru bilgiye ulaşım vb. olumluluklar hizmetin elektronik olarak sunumu için bir neden olacaktır.
- Hem kamu yönetimi hem de vatandaş için karar almada kolaylık ve hız sağlanacaktır.
- Vatandaşın talebi ön plana çıkacaktır.
- Vatandaş ile devlet arasındaki ilişki gelişecek, güven ortamı oluşarak kuvvetlenecektir.

• Vatandaşın kamu yönetimi ile işlerinde kısa sürede doğru bilgiye ulaşımı karşısında yönetime olan güveni artacaktır (Başbakanlık, 2002: 212).

e-Devlete geçerken atılması gereken öncelikli adımlar ise şu şekilde sıralanabilir:

- Hukuksal Altyapı: Gerekli hukuksal düzenlemelerin yapılması şarttır.
- Teknolojik Altyapı: Teknolojik alt yapı tasarımları gerçekleştirilmeli ve uygulamaya hızlı bir şekilde geçilmelidir.
- e-Devletin Finansmanı: Klasik bütçe hazırlama usullerinin dışına çıkılmalı ve yeni modeller oluşturulmalıdır.
- İnsan: Toplumun düşünülen ve planlanan sistemlere uyumu ve sistemi kullanması için gerekli eğitim sağlanmalı ve değişim yönetimi gerçekleştirilmelidir.
- Hizmet Altyapısını Oluşturmak: Kullanıcıların en verimli ve etkili bir şekilde hizmet alabileceği teknolojiler belirlenmeli ve gerekli alt yapı oluşturulmalıdır.
- Hizmet Mekanizmasını Oluşturmak: Servis mekanizmasını oluşturmak, sistem bileşenlerinin bir arada çalışma prensiplerini belirlemeyi gerektirir. Bilgiye ulaşma, saklama, paylaşma ilkeleri servis mekanizması tarafından belirlenir. e-Devlette tüm birimler arasında etkin bir veri paylaşım sistemi oluşturulmalı ve içerik meydana getirilmelidir.
- Güvenlik ve Gizlilik: e-Devlet hizmetleri, kullanıcılarının bilgilerini güvenli bir ortamda saklamalı ve kullanıcılar gizlilik ilkelerinin uygulandığından emin olmalıdırlar.
- Kritik Başarı Faktörlerinin Belirlenmesi: e-Devlet'e geçişte performans değerlendirmesi yapabilmek için kritik başarı faktörlerinin belirlenmesi gerekmektedir.
- Bir Koordinasyon Merkezinin Oluşturulması: En önemli önceliklerden biri olarak, bütün kamu kurumlarının tek bir koordinasyon merkezinden yönetilmesi ve tek bir Devlet portalının oluşturulması gerekmektedir. Bir diğer öncelik de, sivil toplum örgütleridir (STÖ). e-Devlet mekanizmasını işler hale getiren devletler, STÖ'lerden büyük destek almışlardır. Bilgi teknolojilerine dayalı olarak organize olmuş STÖ'lerin, Devlet organizasyonlarına katkıları oldukça yüksek boyutlarda olacaktır. Özellikle Devletin bu hizmetleri kullanacak vatandaşlar ile ilgili kararların (mevzuat, kanun,

yönetmelik vb.) alınması sürecinde STÖ'lerin desteğini alması hem kararların etkililiğini artıracak, hem de devlet ve vatandaşlar arasında güven duygusunun gelişmesine yardımcı olacaktır.

Yukarıda sayılan nedenlerden ötürü, e-Devlet projesi 21. yüzyılda devlet yönetiminde vazgeçilmez bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır (Türkiye Bilişim Derneği, 2002: 29-30).

3. e-Devlet Olgusunun Ortaya Çıkışı ve Gelişimi

3.1. Dünya'da e-Devlet ve Gelişimi

Amerika Birleşik Devletleri (ABD), İnternet teknolojisi ile ilk olarak 1970'li yılların başında tanışmıştır. ABD, ülke topraklarına karşı yapılacak bir nükleer saldırıyı önlemek için, 1970 yılında ARPAnet isimli bir proje başlattı ve bu proje önce üniversiteler, sonra bazı devlet kuruluşları tarafından kullanılmaya başlandı. Bu teknoloji, daha sonra Avrupa'ya geçti ve dünyada İnternet adı ile yaygınlaştı. 1980'lerde İnternet, web teknolojisine dönüştü (Başbakanlık, 2002:6).

20. yüzyılın özellikle son çeyreğinde Bilgi Teknolojileri (BT) alanlarında yaşanan göz kamaştırıcı teknolojik ve bilimsel gelişmeler, değişimin hızının artık kestirilemediği, yeni bir dünyanın kapılarını açmıştır. Bu dönüşümün bir parçası olarak kamu yönetimlerinde elektronik devlet modeline (e-Government) yönelik çalışmaların 1990'lı yıllarda giderek hızlanmaya başladığı görülmektedir. 1981 Yılında Singapur'da ve 1985 yılında ise ABD'de e-Devlet projeleri uygulamaya konulmaya başlanmıştır. İngiltere ve Kanada, 90'lı yılların ortasında e-Devlet programlarını başlatmıştır. e-Devlet uygulamalarının olgunluğu bakımından sırasıyla Kanada, ABD ve Singapur, "yenilikçi liderlik" nitelendirilmesiyle önde bulunmaktadır. Bunları, "vizyon sahibi izleyiciler" kategorisinde Norveç, Avustralya, Finlandiya, Hollanda, İngiltere; "sağlam geliştiriciler" kategorisinde Yeni Zelanda, Hong Kong, Fransa, İspanya, İrlanda, Portekiz, Almanya, Belçika; "platform inşa edenler" kategorisinde ise Japonya, Brezilya, Malezya, Güney

Afrika, İtalya ve Meksika izlemektedir. Dünya Ekonomik Forumu “Küresel Bilgi Teknolojisi 2002-2003 Raporu”na (WEF, 2003a) göre, teknik altyapı göstergeleri yanı sıra hizmet sunumu ve geliştirilmesi, teknoloji üretme yeteneği, insan kaynakları sermayesi, hukuk düzenlemeleri vb. ölçülere göre sıralamada ilk üç sırayı ise Finlandiya, ABD ve Singapur almaktadır.

3.2. Türkiye’de e-Devlet ve Gelişimi

Türkiye’deki ilk fiziksel İnternet bağlantısı, 23 Ekim 1992 tarihinde Hollanda’nın NIKHEF Araştırma Merkezi ile ODTÜ arasında x.25 kullanılarak yapılmıştır. Genel olarak hayata geçirilmesi ise 12 Nisan 1993’te Tr-Net tarafından sağlanmıştır. Ülkemizde ilk e-Devlet uygulamaları ise 2000 yılında başlamıştır. 2002 yılında bazı devlet kurumları e-Devlet süreçleri açısından sadece bilgilendirme ve basit bazı e-hizmetleri vermeye başlamıştır. Birleşmiş Milletler tarafından hazırlanan “2003 Dünya Kamu Sektörü Raporu: e-Devlet” (UNPAN, 2003) başlıklı araştırmada ise Türkiye’de her 100 kişiye düşen bilgisayar sayısının 4 olduğu ve her 100 kişiden ancak 7’sinin İnternete erişebildiği belirtilmektedir. Bunlardan en önemlisi olan Mernis (Merkezi Nüfus Bilgileri Kayıt Sistemi) projesi ile İçişleri Bakanlığı, İnternet/İntranet aracılığıyla kimlik numarası vermeye başlamıştır¹. Dünya Ekonomik Forumu “Küresel Bilgi Teknolojisi 2002-2003 Raporu” (WEF, 2003a), bilgi toplumuna hazır olma kriteri açısından Türkiye’nin, 84 ülke arasında ancak 50. sırada yer alabildiğini göstermektedir. Forum tarafından yaklaşık bir yıl sonra kamuoyuna sunulan 2003-2004 Raporu’nda (WEF, 2003b) ise Türkiye bu kez 102 ülke arasında 56. sırada bulunmaktadır. Avrupa Birliği (AB) tarafından aşağıda eAvrupa girişimi başlığı altında detayları sıralanan program kapsamında, elektronik ortamda verilmesi öngörülen kamu hizmetleri açısından da Türkiye’nin, önemli eksiklikleri bulunmaktadır. Tablo (1) hizmet grupları itibariyle Türkiye’nin mevcut durumunu gözler önüne sermektedir. Tabloya göre; Türkiye’de birçok hizmet türünde son derece olumlu adımların atıldığı görülmektedir. Ancak, elektronik ortamda verilmesi

¹ Mevcut e-Devlet projeleri hakkında daha detaylı bilgi için bkz. Arifoğlu, Körnes, Yazıcı, Akgül ve Ayvalı (2002); Uçkan (2003: 115-309); Başbakanlık (2002: 297-301); Masaracıoğlu (1998: 25); McIsaac vd. (2000: 155); Ülkü (1998: 26-8); Omur (1997: 80-5); Mellor ve Parr (2002); DPT (2003 ve 2004); ve Türkiye Bilişim Derneği (2004: 5-8).

gereken 20 kamu hizmetinden 8’inin (%40) henüz hiç verilemediği, diğer hizmetlerin ise birtakım eksikliklerle sunulduğu görülmektedir. Bu durum, Türkiye’nin bilgi toplumuna geçiş sürecinde halen önemli eksiklikleri olduğunu göstermektedir.

Tablo (1). AB'nin Elektronik Ortamda Sunulmasını Öngördüğü 20 Temel Kamu Hizmeti Bazında Türkiye'deki e-Devlet Hazırlık Düzeyi

KAMU HİZMETİ TANIMI	TÜRKİYE'DEKİ UYGULAMA/HAZIRLIK DURUMU
A) Vatandaşa Yönelik Hizmetler	
1. Gelir vergileri: Bildirim ve değerlendirme	Henüz yok, ancak 22 ilde sorgulama yapılabiliyor
2. İş kurumları aracılığıyla iş arama hizmetleri	Mevcut, ancak interaktif değil ve sorgulama yapılamıyor.
3. Sosyal güvenlik katkısı (sigorta primleri) • İşsizlik yardımı • Sağlık sigortası • Öğrenci yardımı	• İşsizlik sigortası ve sağlık sigortası ile ilgili her türlü bilgiye ulaşmak mümkün, ancak çevrimiçi işlem yapılamıyor. • Öğrenci burs ve kredi başvurusu sonuçlarına ve borç durumlarına ilişkin bilgilere ulaşılabilir. Ancak çevrimiçi başvuru yapılamıyor.
4. Kişisel belgeler (pasaport ve sürücü belgesi)	Ankara, İstanbul ve İzmir illerinde pasaport başvurusu yapılıyor ve ilgili birime gidilerek alınabiliyor. Sürücü belgesi uygulaması yok.
5. Araç ruhsatı (yeni ve kullanılmış)	Henüz yok
6. İnşaat ruhsatı başvurusu	Henüz yok
7. Polise ihbarda bulunma (örneğin hırsızlık için)	Ankara, İstanbul ve İzmir illerinde mevcut.
8. Halk kütüphaneleri (kataloglar, arama araçlarının mevcudiyeti)	Milli Kütüphane web sitesinden katalog tarama ve kitap ayırma işlemleri gerçekleştirilebilmektedir.
9. Belgeler (doğum ve evlilik): Başvuru ve alma	Henüz yok
10. Yüksek öğrenime kayıt/üniversiteler	Üniversite kaydı yapılamıyor. Bazı üniversitelerde ders kayıt sistemleri kullanılıyor, ancak genel değil.
11. Taşınma bildirim (adres değişikliği)	Henüz yok
12. Sağlıkla ilişkin hizmetler (randevu alma, hastane hizmetleri hakkında interaktif tavsiye alma)	Henüz yok
13.* Trafik ceza puanı öğrenme ve trafik para cezası ödeme	Trafik ceza puanı sorgulaması yapılabiliyor ve trafik para cezası ödenebiliyor.
14.* Motorlu taşıt vergisi ödeme	Motorlu taşıt vergisi ödenebiliyor.
B) İş Dünyasına Yönelik Hizmetler	
1. Çalışanlar için sigorta primleri	Çevrimiçi ödeme yapılamamaktadır. 1 Mayıs 2004'ten itibaren SSK'da bildirimler İnternet üzerinden gönderilebilecek, borç, tahakkuk ve tahsilat bilgilerine ulaşılacak ve çevrimiçi ödeme yapılabilecektir.
2. Kurumlar vergisi: Bildirim, onaylama	Henüz yok, ancak 22 ilde sorgulama yapılabiliyor.
3. Katma değer vergisi: Bildirim, onaylama	Henüz yok.
4. Yeni şirket kaydı	Henüz yok.
5. İstatistik birimine veri iletimi	Henüz yok.
6. Gümrük bildirimleri	Diğer kurumlardan istenen belgeler dışında otomasyona geçilmiş durumda.
7. Çevre ile ilişkili izinler (raporlama dahil)	Henüz yok, ancak gerekli belgeler indirilebiliyor.
8. Kamu alımları	Bazı kurumlarda ihale ilanları yayımlanıyor. Ancak çevrimiçi kamu alımı hizmeti yok. DMO'nun elektronik satış hizmeti mevcut.

(*): Türkiye için önemli görülen bu hizmetler, AB listesinde yer almamaktadır.

Kaynak: DPT (2004: 3).

3.3. e-Avrupa Girişimi

ABD'nin 1990'lı yılların başından itibaren, özellikle bilgi ve iletişim teknolojilerine dayalı olarak sağladığı verimlilik artışı ve ekonomik büyümenin etkisiyle yoğunlaşan bu çabalar içerisinde Avrupa Birliği (AB) de önemli olarak yerini almıştır. 23 Mart 2000 tarihinde Lizbon'da yapılan Avrupa konseyi toplantısında, Avrupa'nın gelecek 10 yılda dünyadaki en rekabetçi ve dinamik bilgi tabanlı ekonomisi haline gelmesi stratejisi ortaya konmuş, bu strateji çerçevesinde, 19-20 Haziran 2000 Tarihinde Fiera'da eAvrupa 2002 Girişimi başlatılmış ve buna ilişkin Eylem planı hazırlanmıştır.

e-Avrupa 2002'nin hedefleri şu şekilde sıralanmıştır:

- Daha ucuz, daha hızlı, daha güvenli İnternet,
- İnsan kaynağına yatırım,
- İnternet kullanımının teşvik edilmesi.

Daha sonra, söz konusu girişimin aday ülkelere genişletilmesi kararlaştırılmış ve aday ülkelerle Türkiye, Malta ve Güney Kıbrıs Rum Yönetimine katılımları için davette bulunulmuştur.

"eAvrupa+" adı verilen bu girişim, yukarıdaki hedeflere ilave olarak "Bilgi Toplumunun temel yapı taşlarını oluşturma çalışmalarının hızlandırılması" hedefini de içermektedir. Bu çerçevede hazırlanan Eylem Planı, aday ülkeleri rekabet güçlerini artırmak amacıyla reformlarını hızlandırmaları, ekonomilerini modernize etmeleri, kurumsal ve idari kapasitelerini geliştirmeleri yönünde teşvik eden ve aday ülkelerin özel durumlarını da göz önüne alan eylemler içermektedir.

e-Avrupa 2005 hedeflerine bakılacak olursa;

- e-Devlet, e-Eğitim ve e-Sağlık başta olmak üzere modern çevrimiçi hizmetlerin sunumu,
- Dinamik e-İş ortamının yaratılması,

• Bunları mümkün kılacak rekabetçi fiyatlarla yaygın geniş bant erişimi ile güvenli bilgi altyapısının sağlanması karşımıza çıkmaktadır.

e-Avrupa 2005, katılımcılığın geliştirilmesi (e-Inclusion) ve fırsat eşitliğinin sağlanmasını hedefleyerek, insanı merkez kabul eden bir yaklaşımı benimsemektedir. Bir çok ülke, kendine bu hedefleri örnek alarak e-Devlet stratejisini oluşturmaktadır (E-Dönüşüm Türkiye Projesi Kısa Dönem Eylem Planı, 2003-2004: 4-5).

Sonuç ve Değerlendirme

20. yüzyıl “güçlü devlet güçlü teknoloji” ilkesinin yavaş yavaş literatüre yerleştiği bir dönem olmuştur. İletişim ve Bilgi Teknolojilerinin sunduğu imkanlar gerçekten önemli dönüşümler yaratacak boyuttadır. e-Devlet dönüşümü ile pek çok kazanç mümkün gözükmektedir. Bu yararların hepsinin oluşması için güçlü bir eğitim gerekmektedir. Hem vatandaşın hem de uzmanların öncelikle e-devlet nedir ne değildir konusunda eğitilmesi şarttır. Ancak, bunun yanında, e-Devlet ve ona eşlik eden BT uygulamalarının art niyetli kişiler tarafından kötüye kullanılabilmesi riski de bulunmaktadır. Devlet kurumlarının elektronik bilgi havuzlarındaki bireylere özel bilgilerin, güvenlik zaafı nedeniyle art niyetli insanlar tarafından ele geçirilip kullanılması, e-Devlet uygulamalarına duyulan güveni sarsacak ciddi sorunlar yaratabilir. Aslında bunun düşünülmesi bile rahatsız edicidir. Vatandaş memnuniyetini artırmak için meydana getirilmiş, kimilerine göre yeni bir tür özgürlüğün (dijital özgürlük) ilk adımı olan İnternet ve Bilişim Teknolojilerinin, otoriter/totaliter bir devlet sisteminde, toplum içindeki herkesin numaralandırılıp izlendiği bir “açık hapisane” yaratma amacıyla kullanılma riski her zaman için mevcuttur. Ancak, bireyin haklarını güvence altına alan yasal düzenlemeler ve ağır yaptırımları olan bir yasal çerçeve ile bu korkuları büyük ölçüde ortadan kaldırmak imkan dahilindedir.

Sonuç olarak, bugün için artık, devletlerin ve toplumların, e-Devlet uygulamalarından kaçınmak veya karşı çıkmak gibi bir lükslerinin bulunmadığı söylenebilir. Çünkü 21. yüzyılda çağdaş devlet olma düzeyi; e-Devlet alanındaki

uygulamaların güvenliği ve gücü ile ölçülmeye başlanmıştır. Her şeye rağmen, çağdaş devlet olabilmenin yolu, e-Devlet uygulamalarından geçmektedir. Gelişen ve değişen dünyaya devletler ve toplumlar ayak uydurmak zorundadır ve bu da ancak e-Devlet dönüşümünü gerçekleştirmekle mümkün olabilecektir.

Kaynakça

- Arifoğlu, A., A. Körmes, A. Yazıcı, M.K. Akgül ve A. Ayvalı (2002), *E-Devlet Yolunda Türkiye*, Ankara: Türkiye Bilişim Derneği.
- Başbakanlık (2002), “Bilgi Toplumuna Doğru: Türkiye Bilişim Şurası Taslak Raporu”, *Türkiye Bilişim Şurası*, , Ankara.
- DPT (2003), *Bilgi Toplumuna Giden Yolda e-Dönüşüm Türkiye Projesi*, Ankara, Eylül 2003.
- DPT (2004), *e-Devlet Proje ve Uygulamaları*, Ankara: DPT. <www.edevlet.net>
- E-Dönüşüm Türkiye Projesi Kısa Dönem Eylem Planı 2003-2004*, Ankara.
- eEurope (2000), *eEurope: An Information Society for All*, Avrupa Konseyi Raporu, 23-24 Mart 2000, Lizbon, Erişim Tarihi: Nisan 2004, <http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2002/news_library/pdf_files/initiative_en.pdf>
- eEurope 2002 (2000), *eEurope 2002: An Information Society for All: Action Plan*, Avrupa Konseyi ve Avrupa Komisyonu Raporu, 14.06.2000, Brüksel, Erişim Tarihi: Nisan 2004, <http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2002/action_plan/pdf/actionplan_en.pdf>
- McIsaac, M.S. vd. (2000), “Computer Links to the West: Experiences from Turkey”, A. De Vaney (der.), *Technology and Resistance* içinde, New York: Peter Lang Pub., 153-165.
- Masaracıoğlu, Ö. (1998), “Yüce Divan, Bilgisayar Dünyası İle Tanışıyor”, *Bilişim*, 68, Mart: 25.
- Mellor, W. ve V. Parr (2002), *Government Online – Turkey Report*, Taylor Nelson Sofres, November. <<http://www.nationmaster.com>> <<http://www.netsizer.com>>
- OECD (2003), *The e-Government Imperative: Main Findings*, Policy Brief, OECD Observer, March 2003.
- Omur, O. (1997), “Sanayi ve Sanat Bağlamında Katma Değerli Ürün Yaratma”, *Sanayi ve Sanat*, Ankara: Hacettepe Üniversitesi Güzel Sanatlar Fakültesi 5. Ulusal Sanat Sempozyumu-Beytepe, 14-16 Mayıs: 80-5.

Türkiye Bilişim Derneği (2002), *E-Devlet Yolunda Türkiye*, Ankara.

Türkiye Bilişim Derneği (2004), *E-Devlet Yolunda Kamu Kurumları Uygulamaları (E-Kurumlar)*,

Ankara: Türkiye Bilişim Derneği E-Devlet Uygulamaları Konferansı Sergisi, 9-10 Mart.

Uçkan, Ö. (2003), *E-Devlet, E-Demokrasi ve Türkiye*, İstanbul: Literatür Yayıncılık.

UNPAN (2003), *2003 World Public Sector Report: E-government*, United Nations Online

Network in Public Administration and Finance, Erişim Tarihi: Nisan 2004.

Ülkü, S. (2003), "E-Devlet ve Akıllı Kart Uygulamaları", *BT vizyon*, 14, Haziran: 34.

WEF (2003a), *Global Information Technology Report 2002-2003*, World Economic Forum, Erişim

Tarihi: Nisan 2004. <<http://www.weforum.org/gcr>>

WEF (2003b), *Global Information Technology Report 2003-2004*, World Economic Forum, Erişim

Tarihi: Nisan 2004. <<http://www.weforum.org/gcr>>

KAMU YÖNETİMİ DİSİPLİNİNİN KÖKENİNE İLİŞKİN BİR NOT¹

Koray KARASU

(Dr., Ankara Üniversitesi, SBF, Kamu Yönetimi Bölümü)

Giriş

Kamu yönetiminin bağımsız bir disiplin haline gelmesi, yerli ve yabancı yazında geleneksel yönetim kuramlarının doğuşu ile özdeşleştirilmektedir. Geleneksel yönetim kuramcılarının öncüsü olan Woodrow Wilson, *The Study of Administration (İdarenin İncelenmesi)*² (1887) adlı makalesi ile kamu yönetimi disiplininin kurucusu olarak kabul edilmektedir. F. Goodnow'un *Politics and Administration (Siyaset ve İdare)*³ (1900), F. Taylor'un *The Principles of Scientific Management (Bilimsel Yönetim İlkeleri)*⁴ (1911), L. White'in *Introduction to the Study of Public Administration (Amme İdaresine Giriş)*⁵ (1926) ve W. F. Willoughby'nin *Principles of Public Administration (Kamu Yönetimi İlkeleri)*⁶ (1927) adlı kitapları da geleneksel yönetim kuramlarının diğer önemli ayaklarını oluşturmaktadır. Geleneksel yönetim kuramları, Gulick ve Urwick'in 1937'de yayımlanan ve yönetim öğeleri (planlama, örgütlenme, personel yönetimi, yönlendirme, eşdüzüm, denetim, bütçeleme - POSDCORB) ile ilkelerinin yer aldığı *Papers on the Science of Administration (İdare İlmi Üzerinde İncelemeler)*⁷ adlı kitabıyla zirveye ulaşmıştır. Kamu yönetimi disiplininin kökenine ilişkin saptamalarda, başta yukarıda

¹ Yazının olgunlaşmasındaki katkıları için Prof. Dr. Birgül A. Güler ve Dr. Onur Karahanoğulları'na teşekkürlerimi sunarım.

² Woodrow Wilson, "The Study of Administration," *Political Science Quarterly* (Vol. 2, June 1887), s. 197-222. Türkçe çevirisi: W. Wilson, "İdarenin İncelenmesi" (Çev.: N. Abadan) *Seçme Parçalar* (İstanbul: Türk Siyasi İlimler Derneği, 1961), s. 53-73.

³ Frank Goodnow, *Politics and Administration* (New York: MacMillan, 1900).

⁴ Frederick W. Taylor, *Bilimsel Yönetimin İlkeleri* (Çev.: Bahadır Akın) (Konya: Çizgi Kitabevi, 1997).

⁵ L. White, *Amme İdaresine Giriş* (Çev.: R. Toluner – A. Payaslıoğlu) (Ankara: Ajans Türk, 1957).

⁶ W. F. Willoughby, *Principles of Public Administration* (Baltimore: John Hopkins, 1927).

değindiklerimiz olmak üzere, 1887-1940 yılları arasında ABD’de yayımlanan çalışmalara gönderme yapıldığı,⁸ buna karşılık 17. yüzyılda Prusya’daki kameralistlerin çalışmaları ve İstanbul doğumlu Fransız mühendis Fayol’un *Administration Industrielle et Générale (Sınai ve Umumi İşlerde İdare)*⁹ (1916) adlı kitabı dışında Kıta Avrupası birikiminden hemen hemen hiç söz edilmediği söylenebilir.

Amerikalı kamu yöneticisi D. W. Martin, “Déja Vu: Amerikan Kamu Yönetiminin Fransız Ataları”¹⁰ başlıklı makalesinde, yönetimin öğeleri ve ilkelerini ilk kez sistemli bilgi bütünü haline getirenlerin ve kamu yönetimi disiplininin kurucularının yukarıda değindiğimiz Amerikan yönetim bilimciler olduğu biçimindeki yaygın düşünceye karşı çıkmaktadır. Martin’e göre, ABD’den çok daha önce Fransa’da, 19. yüzyıl boyunca gelişen, önemli bir kamu yönetimi bilgisi vardır. Martin, 19. yüzyılda yaşamış olan Fransız kamu yöneticilerinin görüşlerinin, 20. yüzyılda ABD’liler tarafından yeni bir görüş gibi ortaya koyulmasına yönelik olarak *déja vu* benzetmesini yapmakta; Amerikan kamu yönetiminin *atalarının* Fransızlar olduğunu dile getirmektedir. Bu tebliğde, Martin’in itirazından hareketle kamu yönetimi disiplininin kökenine ilişkin bazı saptamalar yapılmıştır. Bu yapılırken, kamu yönetimi disiplininin temel tartışma alanlarına yönelik ayrıntılı açıklama getirme kaygısı güdülmemiştir; farklı dönemler açısından kamu yönetiminin disiplinler niteliği de tartışılmamıştır.

1. Fransız Kamu Yönetimi Yazını (1808-1859)

Fransa’da 1800’lerin ilk çeyreğinde Napolyon’un, ulus birliğini sağlamaya yönelik köklü reformları ile birlikte kamu yönetimi başlıca gündem maddesi haline gelmiştir. Roma İmparatorluğu’ndaki gibi ussal bir yönetim arayışındaki Napolyon¹¹, başta kamu örgütlenmesi ve kamu görevliliği rejimi (memur statüsü) olmak üzere pek çok alanda

⁷ L. Gulick – L. Urwick, *İdare İlmi Üzerinde İncelemeler* (Çev.: S. Alacaklıoğlu) (Ankara: TODAİE, 1957).

⁸ Mark R. Rutgers, “Science of Administration” içinde *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy* (USA: Marcel Dekker, 2003), s. 1086-1088.

⁹ H. Fayol, *Sınai ve Umumi İşlerde İdare* (Çev.: A. Çalıköğlü) (İstanbul: Hilmi Kitabevi, 1939).

¹⁰ Daniel W. Martin, “Déja Vu: French Antecedents of American Public Administration,” *Public Administration Review* (Vol. 47, No. 4, 1987), s. 297-303.

köklü reformlar gerçekleştirmiştir. Reformların amacı, “kendi yönetimini sağlamak ve kamu hizmetlerini organize etmek için milletin kurduğu bir mekanizma”¹² olarak devletin yeniden yapılandırılmasıydı. Bu dönemde yapılan çok sayıda çalışma, bu köklü reformların temelini oluşturmuştur. Bunların başında Charles-Jean Bonnin’in çalışmaları gelmektedir.

Kamu hukuku başta olmak üzere, edebiyat ve eğitim gibi farklı alanlarda çok sayıda yayını¹³ olan Bonnin’in kamu yönetimi alanındaki ilk çalışması, 1808’de yayımladığı *Bir İdari Yasanın Önemi ve Gerekliliği Üzerine (De l’importance et de la nécessité d’un code administratif)* adlı taslak çalışma niteliğindeki kitaptır. İzleyen yıllarda bu konudaki çalışmalarını sürdüren Bonnin, Napolyon’un çok yararlandığı ilk kitabını daha da geliştirerek, 1812’de *Kamu Yönetimi İlkeleri (Principes d’administration publique)* adlı 3 ciltlik kitabını yayımlamıştır.¹⁴ Kamu yönetimine yönelik 68 genel ilkenin ayrıntılı biçimde ele alındığı bu kitabın temel özelliği, kamu yönetimi alanında “kamu yönetimi ilkeleri”nin sistematik ve kapsamlı biçimde yer aldığı ilk kitap olmasıdır. Nitekim Önsöz’ünde Bonnin, bu kitabının kamu yönetimine ilişkin ilk sistematik bilgi üretme girişimi olduğunu, bu ilk girişim için de okurlarından hoşgörü beklediğini dile getirmektedir.¹⁵ Kitabın diğer özelliği, genellikle o döneme kadar ‘polis’ (*police*)¹⁶ ya da ‘devlet idaresi’ (*gouvernement*) gibi başlıklarla yayımlanan kitaplardan farklı olarak, “kamu yönetimi” adıyla yayımlanmış olmasıdır.

¹¹ Brian Chapman, *İdare Mesleği: Avrupa’da Devlet Memurluğu* (Çev.: C. Tutum) (Ankara: TODAİE, 1970), s. 17.

¹² Brian Chapman, s.17.

¹³ Leonard White, “The Just Official,” *Public Administration Review* (Vol. 5, 1945), s. 272.

¹⁴ C. J. Bonnin, *Principes d’administration publique* (Paris: Chez Renaudiere, 3. Ed., 1812, 3 Cilt). Bu kitabın Birinci cildi 497, İkinci cildi 374 ve Üçüncü cildi ise 312 sayfadır. Kitabın ikinci baskısının künyesi şöyledir: (Paris: Clament freres, 1809).

¹⁵ L. White, “The Just Official,” s. 272.

¹⁶ Fransa’da kamu yönetimi alanına ilişkin 1800’lerden önceki çalışmalar genellikle “polis” (*police*) kavramı altında yapılmıştır. Örneğin, Nicolas de La Mare, *Traité de la police*, 4 Cilt, 1719-1738.

“Yönetim” sözcüğünün, kitap başlığında yer aldığı çalışmalardan biri 1784’de yayımlanan J. Necker’in *De l’administration des finances de la France* adlı kitaptır. John A. Fairlie, “Public Administration and Public Law,” Charles G. Haines – Marshall E. Dimock (eds), *Essays on the Law and Practices of Governmental Administration* (Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1935), s. 5.

Bonnin'in çalışması, modern kavramların devlet yönetimine uyarlandığı, yönetim biliminin kuruluşuna ilişkin ilk ciddi girişim olarak nitelendirilmektedir.¹⁷ Bonnin'e göre, hukuk ve diğer toplumsal bilimlerini içinde barındıran, dengeleyen, uygulama ağırlıklı bir bilim olan kamu yönetimi, dar kalıplar içinde teknik boyuta sıkışmış olarak algılanmamalıdır. Kamu yönetimi, toplumsal düzeni sağlamaya ve kamu hizmetlerini yürütmeye yönelik olarak birey ve mülkiyet üzerinde karar verme otoritesini ifade etmektedir. Bu açıdan kamu yönetiminin konusunu, düzen, otorite, kamu gücü, kamu hizmeti başta olmak üzere çok yönlü ve çok aktörlü toplumsal ilişkilerin kamu yararına yönelik olarak kurulmasını sağlayacak yapılar, düzenlemeler ve kamu hizmetlerini yürütecek kamu görevlileri oluşturmaktadır.¹⁸ Bonnin'in kamu yönetimi yaklaşımı, istatistik, maliye, hukuk ve muhasebe gibi farklı disiplinleri içermektedir. Bonnin'e göre bir bilim olan kamu yönetimi, aynı zamanda adalet, dürüstlük, toplumsal sorumluluk, kamu yararı, ortak yarar, kamusal düzen gibi konuları da içermesi nedeniyle normatif niteliktedir.¹⁹

19. yüzyıl Fransız kamu yönetimi yazınına diğer bir önemli katkı, o dönemde bağımsız bir disiplin olma yolunda önemli gelişmeler kaydetmiş olan idare hukuku alanından gelmiştir.²⁰ Bu konuda özellikle Louis Antoine Macarel'in çalışmaları öne çıkarılmaktadır.²¹ Macarel, 1828-1844 yılları arasında *İdare Mahkemeleri*²² (*Des tribunaux administratifs*), *İdari Yargının Unsurları*²³ (*Elements de jurisprudence administrative*) ve dört ciltlik *İdare Hukuku Dersleri*²⁴ (*Cours de droit administratif*) adlı kitapları yayımlamıştır. Macarel'i diğer hukukçulardan farklılaştıran özellik, kamu yönetimini idare hukuku temelinde almaktan çok, idare hukukunu yönetsel ilkeler

aracılığıyla açıklama arayışındır. Örneğin Macarel'in gündeme getirdiği "yurttaşlar için idari korunma yöntemleri" kavramı o dönemde çok yankı bulmuştur.²⁵

19. yüzyılda Fransız kamu yönetimi yazınında öne çıkan bir diğer isim A.F.A. Vivien'dir. Vivien'in 1859'da yayımladığı 2 ciltlik *Yönetsel İncelemeler (Etudes Administratives)*²⁶ adlı kitabıyla Fransız kamu yönetimi yazınının o dönemde zirveye ulaştığı kabul edilmektedir. Vivien'in bu çalışmasında, başta siyaset-yönetim ikiliği olmak üzere kamu yönetiminin temel tartışma alanlarına yönelik olarak ayrıntılı açıklamalar yer almaktadır.²⁷ Fransız 19. yüzyılda kamu yönetimi yazınında değindiklerimizin dışında da çok sayıda çalışma vardır.²⁸

19. yüzyılda Fransa'da kamu yönetimi yazınının gelişmesinde iki etken daha önemli rol oynamıştır. Birincisi, 1839-1849 yılları arasında yayımlanan *Revue Administratif* adlı dergidir. Kamu yönetimi alanında ilk süreli yayınlardan biri olan bu derginin editörü, ilk sayıda, derginin genel siyaset ya da ticari-endüstriyel işletmeler ile değil, sadece kamu yönetimi ile ilgili olduğunu belirtmektedir.²⁹

Diğer önemli etken, Fransızların, bilimsel bir inceleme ve araştırma alanı olarak kabul ettikleri kamu yönetimine yönelik olarak kurdukları eğitim kurumlarıdır. O dönemde kamu kurumlarının önemli bir bölümü, kendi personeli için hizmet içi eğitim kurumu oluşturmuştu. İlk Ulusal Yönetim Okulu 1848'de kurulmuştur. Fransa Hükümeti'nce Almanya'ya eğitime gönderilen Edouard Laboulaye'nin, hazırladığı

²⁵ D.W. Martin, "Deja Vu...", s. 297.

²⁶ (Paris: Librairie de Guillaumin & Cie, 1859, 3. Ed., 2 Cilt). Bu kitabın ilk baskısı 1845, ikinci baskısı ise 1852'de yapılmıştır. (Künye, D. W. Martin, "Deja vu...", s. 303.)

²⁷ D.W. Martin, "Deja Vu...", s. 297.

²⁸ Bu dönemde yapılmış olan çalışmalara diğer bazı örnekler şunlardır: Gilbert Ymbert, *Les Moeurs Administratives* (Paris: 1825); H. Monnier, *France Administrative* (Paris: 1841, 2 Cilt); C. P. M. Haas, *L'Administration de la France* (Paris: 1861, 4 Cilt.); P. Viollet, *Histoire des Institutions Politiques et Administratives de la France* (Paris: 1890, 3 Cilt); J.L.E. Ortolan et L. Ledeau, *Le ministère public en France* (Paris: 1831). (Künyeler, B. Chapman'ın *İdare Mesleği* ve J. A. Fairlie'nin "Public Administration...", adlı çalışmalarından alınmıştır.) Fransız kamu yönetim yazınına, işletme yöneticisi Charles Dupin'in de katkıları olmuştur. Dupin'in 1831 yılında yazdığı *İşçilerin Kaderi Hakkında Söylev (Discours sur le sort des ouvriers)* (Paris: Bachelier, Libraire, 1831) adlı kitabı özel endüstriyel girişimlerin yönetimi ile ilgilidir. Dupin'in kamu yönetimi ve kamu yöneticileri ile ilgili çalışmaları da vardır. (Künye, D. W. Martin, "Deja vu...", s. 303.)

¹⁷ M. R. Rutgers, "Science of Administration" s. 1086-1088.

¹⁸ C. J. Bonnin, *Principes...*, s. xiv'den aktaran, L. White, "The Just Official," s. 273.

¹⁹ C. J. Bonnin, *Principes...*, s. xxiii; cilt 2, s. 258--260'dan aktaran, L. White, "The Just Official," s. 273-274.

²⁰ İdare hukuku alanında o dönemdeki önemli çalışmalara örnekler: M. Fleurigeon, *Code administratif*, 1809; E. V. Foucart, *Précis du droit public et administratif*, 1814; Louis Macarel, *Eléments de jurisprudence administrative*, 1837; M. De Cormenin, *Questions de droit administratif*, 1822. (Künyeler John A. Fairlie, "Public Administration and Public...", s. 5'den).

²¹ D.W. Martin, "Deja Vu...", s. 297.

²² (Paris: Roret, 1828). (Künye, D. W. Martin, "Deja vu...", s. 303.)

²³ (Bruxelles: Société Typographique Belge, 1837). (Künye, D. W. Martin, "Deja vu...", s. 303.)

²⁴ (Paris: Gustave Thorel, 1844). (Künye, D. W. Martin, "Deja vu...", s. 303.)

Almanya'da Yeni Gelişen İdare ve İdare Eğitimi Hakkında (*De l'enseignement et du noviciat administratif en Allemagne*)³⁰ adlı Rapor, Fransa'da kamu yönetimi eğitiminin kurumsallaşmasına önemli katkılar sağlamıştır. Bu Rapor, daha sonra ABD'de kamu yönetimi reformlarında da kullanılmıştır.³¹ Kamu Yönetimi Okulu'nun kuruluşunda Vivien'in de çok önemli rolü olmuştur. Kamu Yönetimi Okulu'nun ders izlencelerinin, daha sonra ABD'de kurulan kamu yönetimi okulunda (NASPAA) çok büyük oranda aynen kullanılması da *deja vu* tezini desteklemektedir.³²

19. yüzyıl Fransız yazınına ilişkin bu saptamaların sonrasında, bu dönemdeki yazında kamu yönetiminin temel inceleme alanlarına ilişkin görüşlere kısaca yer vereceğiz.

2. Siyaset-Yönetim İkiliği (*Dichotomy*)

Kamu yönetimi disiplinin doğuşunda siyaset-yönetim ikiliği önemli rol oynamıştır. Birçok yazar, modern kamu yönetiminin ya da "yönetsel devlet" in bu ikiliğin üzerine inşa edildiğini ileri sürmektedir.³³ Kamu yönetimi disiplininde siyaset-yönetim ikiliği ile ilgili olarak genellikle Wilson ve Goodnow'un çalışmalarına gönderme yapılmaktadır. Demokrasilerde yönetsel verimlilik arayışı içindeki Wilson, yönetimi "*siyasetin günlük telaş ve heyecanından uzak...bir iş alanı*" olarak tanımlamaktadır. Wilson'a göre yönetsel çalışmaların konusu, yürütmenin işlevlerinin yerine getirilmesini sağlam ilkelere dayandırmaktır.³⁴ Bir diğer ABD'li kamu yönetimi Goodnow da, siyaset ve yönetimin

²⁹ D.W. Martin, "Deja Vu...", s. 298. Dergi, editörünün yönetsel reformlara muhalif olması nedeniyle sadece 11 yıl çıkabilmiş, siyasal baskılarla kapatılmıştır.

³⁰ Edouard Laboulaye, "De l'enseignement et du noviciat administratif in Allemagne," *Revue de Législation et du Jurisprudence* (Vol. 18, 1843), s. 513-611. (Künye, D. W. Martin, "Deja vu...", s. 303.)

³¹ D. W. Martin, "Deja Vu...", s. 297.

³² Fransızlar, Kamu Yönetimi Okulu'nda öncelikli olarak politik ekonomi, istatistik ve parlamento ile ilgili konulara eğilmişlerdi. Bazı Fransız reformculara göre bu içerik yeterli değildi. Laboulaye'e göre kamu yönetimi eğitimi ile bütün kamu okullarının ders izlenceleri bütünleşik bir hale getirilmeliydi. Fakat bu öneri destek bulmamıştır. D. W. Martin, "Deja Vu...", s. 299.

³³ Laurence J. O'Toole, "Doctrines and Developments: Separation of Powers, the Politics-Administration Dichotomy, and the Rise of the Administrative State," *Public Administration Review* (Vol. 47, N. 1, 1987), s. 17-25.

³⁴ W. Wilson, "İdarenin İncelenmesi" s. 63. ABD'li bazı yazarlar, Wilson'un kamu örgütlerindeki politik etkinlik ile yönetsel etkinlik arasında çok da belirgin bir ayrım yapmadığını; Wilson'un temel kaygısının

kesin biçimde birbirinden ayrılması gerektiğini savunmuş; siyaseti, kararların alındığı, yönetimi ise bu kararların uygulamaya geçirildiği alan olarak tanımlamıştır.³⁵

Siyaset-yönetim ikiliği, ABD'li kamu yönetimcilerin bir buluşu değildir; aynı şekilde Fransızların da buluşu değildir. Bu ikilik, Montesquieu'nun güçler ayrılığı ilkesinden hareketle geliştirilmiş ve çok sayıda bilim adamı tarafından farklı şekillerde kullanılmıştır. Fakat, bu ayrımı bugünkü biçimine yakın olarak kavramsallaştırmada Fransızların önemli katkıları olmuştur.³⁶ Güçler ayrılığı doktrini öncesinde Kıta Avrupası'nda yönetim, gerek yapısal (bürokratik aygıt) gerek işlevsel açıdan yürütmeden ayrı düşünülüyordu. Yönetimin bağımsız bir olgu olarak ele alınması, 19. yüzyıldan sonra güçler ayrılığı doktrininin yerleşmesi ile birlikte gerçekleşmiştir.³⁷ Rutgers, modern kamu yönetiminin, 19 yüzyılda kazandığı ivmede güçler ayrılığı doktrininin önemli rolü olduğu dile getirmektedir. Rutgers'e göre, güçler arasında bir "denge" arayışındaki ABD'den farklı olarak Kıta Avrupası'nda güçler ayrılığı doktrini, "ayırışma"yı kuramsallaştırma girişimidir. Bonnin ve Vivien başta olmak üzere Fransız kamu yönetimeilerinin çalışmalarında, "ayırışma" temelindeki güçler ayrılığı doktrinini yaşama geçirme arayışına girişmişlerdir.

Bonnin, güçler ayrılığı doktrinini temel alarak devlet otoritesini yeniden tanımlamış, yürütmeyi üçlü bir ayrıma tabi tutmuştur: yönetim (*administration*), devlet (*état*) ve devlet idaresi (*gouvernement*). Bonnin'e göre, politik kararların uygulanmasında ayrıntılı nitelikteki günlük işlerden oluşan yönetim etkinliği, hem devletten hem de devlet idaresinden ayrı olarak ele alınmalıdır.³⁸ Siyaset-yönetim ikiliğine ilişkin görüşler Vivien'in çalışmalarında da kapsamlı biçimde yer almaktadır. Vivien, yürütmeyi, ulusun genel çıkarına yönelik "politik"; kamu hizmetlerinin etkili bir biçimde gerçekleştirilmesi amacıyla yönelik "yönetsel" olmak üzere ikiye ayırmıştır.³⁹ Vivien'e göre, kamu yönetimi

siyaset-yönetim ikiliğinden çok, etkili ve verimli bir yönetim arayışı olduğunu savunmaktadırlar. Nicholas Henry, *Public Administration and Public Affairs* (New Jersey: Prentice Hall, 1995), s. 22.

³⁵ F. Goodnow, *Politics and Administration*.

³⁶ Mark R. Rutgers, "Public Administration and the Separation of Powers in a Cross- Atlantic Perspective," *Administrative Theory & Praxis* (Vol. 22, No. 2, 2000), s. 293.

³⁷ M. R. Rutgers, "Public Administration..." s. 297.

³⁸ Bonnin, *Principes d'administration...*Vol. 1, s. 20, 55, 88. (Atuf, D. W. Martin, "Deja vu...", s. 303.)

³⁹ Vivien, *Etudes...*, s. 13. (Atuf, D. W. Martin, "Deja vu...", s. 303.)

açısından güçler ayrılığı doktrini yeterli değildir; çünkü “yönetimin bağımsızlığı önceliklidir,” bu açıdan da Montesquieu’nun, yönetimi, türevsel bir güç olarak tanımlaması yanlıştır.⁴⁰ Vivien’in bu ayrımından hareketle E. Laferrière’nin geliştirmiş olduğu, “siyasî memur” ve “idari memur” ayrımı daha sonra Prusya sisteminde de benimsenmiştir.⁴¹

Fransızlar için siyaset-yönetim ikiliği, “yapay, fakat arzu edilir bir şeydi”; ikiliği, politik ve hukuksal düzenlemelerden bağımsız olarak var olduğunu kabul ettikleri yönetsel ilkeleri doğrulamak için kullanıyorlardı.⁴² Fransız kamu yöneticilerinin siyaset-yönetim ikiliğine ilişkin görüşleri, 1852 Anayasası’na da yansımış, bu Anayasa’daki çeşitli düzenlemeler ile yönetimin ayrı bir alan olduğu düşüncesi güvence altına alınmıştır. Fakat anayasal düzenlemelerin varlığına rağmen yönetimin siyasetten ayrışması yaşama geçirilememiştir.⁴³

3. Bilimsel Yönetim İlkeleri ve Yönetimin Öğeleri (POSDCORB)

Yönetim ve bilim birlikteliği, genellikle Taylor’un 1911’deki *Bilimsel Yönetim İlkeleri* adlı çalışmasıyla başlatılır. Oysa, D.W. Martin’e göre Taylor’un bu kitabında yer verdiği görüşlerin önemli bir bölümü Bonnin’in *Principes d’administration* adlı kitabında yer almaktadır.⁴⁴ Bonnin, değişmeyen ilkelere, tekbiçimli ve değişken olmayan süreçlere dayanan yönetsel yasaların, yönetimin daha verimli ve sorumlu işlemesi için gerekli, hatta zorunlu olduğunu belirtmektedir.⁴⁵ Aynı şekilde Fransızlar, yönetimin öğeleri konusunda da ABD’lilerden çok daha önce bilgi üretmişlerdir. Fransız kamu yöneticileri, ABD’lilerden farklı olarak bilimsel yönetim ilkelerini ve yönetimin öğelerini, sadece örgüt düzleminde ve örgütün sadece belirli bir düzeyi ile sınırlı değil,

⁴⁰ Aynı yer.

⁴¹ Vivien, *Etudes...*, Cilt 1, s. 220’dan aktaran B. Chapman, *İdare Mesleği*, s. 28.

⁴² D.W. Martin, “Deja vu...,” s. 298.

⁴³ Aynı yer.

⁴⁴ Aynı yer. Bilimsel yönetim ilkeleri, Dupin’in çalışmasında da ayrıntılı bir biçimde yer almaktadır. Dupin, *Discours sur...*, s. 16. (Atıf, D. W. Martin, “Deja vu...,” s. 303.)

⁴⁵ Bonnin, *Principes d’administration...* Vol. 1, s. vii; Vol 2, s. 273 – 288. (Atıf, D. W. Martin, “Deja vu...,” s. 303.)

devlet idaresi düzleminde ve en alttan bakana kadar kamu yönetiminin her düzeyine yönelik olarak ele almışlardır.

Bonnin’in *Principes d’administration* adlı kitabında yönetimin öğelerine ilişkin ayrıntılı biçimde yer verdiği bilgiler, büyük ölçüde Napolyon’un “yönetsel devlet”inin özelliklerini yansıtmaktadır.⁴⁶ Yönetsel devlet, güçlü ve sistemli bir merkezi kamu örgütlenmesi, sıkı bir yönetsel hiyerarşi, açık bir emir-kumanda zinciri, açık ve keskin bir görev ayrımı, uzmanlaşma, otoritenin kişisellikten uzaklaştırılması, yeterliliğe dayalı memuriyet sistemi, denetlenebilirlik, kamuya karşı sorumluluk gibi öğeleri içeriyordu.⁴⁷

Bonnin, yöneticilerin (yürütmenin) öncelikli işlevinin planlama olduğunu, örgütlenmede tekçi otorite, komuta zinciri (bu deyim kullanmamış olsa da), hiyerarşi ve örgütsel işbölümünün önemine (özellikle merkezi tek otoritenin varlığını ve hiyerarşik yapılanmayı ulusal bütünlük açılarından ele almıştır) değinmiştir. Bonnin’e göre, örgütsel yapılar ne çok büyük ne de çok küçük olmalıdır; aksi takdirde yönetimin asli işlevleri arasında yer alan eşgüdüm gerçekleştirilemez. Merkezileşme ve eşgüdüme çok önem veren, kamu yönetiminin öncelikli amacını, ussal bir merkezileşme için gerekli olan eşgüdümlü sağlamak olarak tanımlamayan Bonnin’e göre eşgüdüm, kamu kurumlarından valilere (*préfect*), oradan da bakanlara kadar uzanan sıkı bir hiyerarşi zincirinin varlığı ile sağlanabilir. Güçlü olmayan bir hiyerarşik yapı eşgüdümsüz bir yönetime yol açar; eşgüdümsüz bir yönetim de etkili ve verimli bir kamu yönetimini, ülke birliğinin sağlanmasını ve merkezin yöneltilerinin bütün ülke düzeyinde uygulamaya geçirilmesini engeller.⁴⁸ Bonnin’e göre etkili bir kamu örgütlenmesinde güçlü bir merkez bürokrasisi yanında, merkezin denetiminde, başında valinin olduğu güçlü bir taşra yönetimine ve yine merkezin sıkı denetiminde yerel yönetimlere de ihtiyaç vardır. Temel kamu hizmetleri valiler tarafından yürütülmelidir. Devlet idaresinin taşradaki uzantıları olan

⁴⁶ Napolyon’un yönetim modeli ve Bonnin’in yaklaşımı hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Guy Thuillier, “Remarques sur le Modele Napoleonien d’Administration,” Bernd Wunder (ed.) *Les influences du « modèle » napoléonien d’administration sur l’organisation administrative des autres pays = The Influences of the Napoleonic « Model » of Administration on the Administrative Organization of Other Countries. Cahier d’Histoire de l’Administration n°4.* (Belgium : IISA, 1995).

⁴⁷ B. Chapman, *İdare Mesleği...*, s. 18.

⁴⁸ C.J. Bonnin, *Principes...* Vol 1, s. 141-142, 158, 229. Benzer görüşler Macarel, *Trabunaux...*, s. 15-17 adlı çalışmasında da yer almaktadır. (Atıflar, D. W. Martin, “Deja vu...,” s. 303.)

valiler, sadece hukuk kurallarının yaşama geçirilmesi işlevini yürütmez; kamu yararına yönelik olarak yöresel ihtiyaçları belirlemek ve ona yönelik önlemleri almakla yükümlüdür. Devlet idaresinin var olma nedeni, yurttaşların refahının sağlanmasıdır. Devlet idaresi, ancak, sağladığı iyi hizmetler ve adalet ile meşruiyetini sağlayabilir. Devlet adına bu yükümlülükleri kamu görevlileri üstlenirler.

Kamu görevlileri, Napolyon'un devlet anlayışının temel dayanaklarından biridir. Bu nedenle kamu personel sistemi, 19. yüzyıl Fransız kamu yöneticilerinin önem verdikleri bir konudur. Fransız kamu görevlisinin, yurttaşların refahı için bir güvence olduğunu savunan Bonnin, "milletin hizmetkârı"⁴⁹ olan kamu görevlilerinin yükümlülükleri hakkında uzun sayfalar süren açıklamalar getirmiştir.⁵⁰ Kamu görevlilerini, yasaların uygulanmasında ve kamu hizmetlerinin yürütülmesinde devletin (yürütmenin) ajanı olarak gören Bonnin, bütün kamu görevlilerinin yürütmenin başı tarafından atanması gerektiğini savunmaktadır. Bonnin, bu tür bir uygulamayı, kayırma sistemi için değil, "denetlenebilirlik ilkesi"nin yaşama geçirilebilmesi için tercih ettiğini dile getirmektedir. Vivien de, kayırma sisteminin getireceği sakıncaları dile getirmekte, işlendirmede sürekliliğin (memurluk statüsü) benimsenmesi ile kamu görevlilerinin çok daha güdüleneceğini, yeterlik ilkesinin yaşam bulabilmesi için yükselmelerin sınavla olması gerektiğini savunmaktadır.⁵¹ Diğer bir Fransız kamu yöneticisi Monnier de kamu personel sistemiyle ilgili ayrıntılı açıklamalar getirmiştir.⁵²

Denetim ve bütçeleme işlevlerine de çok önem veren ve genellikle de bu iki ögeyi birlikte ele alan 19. yüzyıl Fransız kamu yöneticileri, kamu yararını korumak için sıkı bir mali denetimin önemine değinmişler, bütçeyi, mali hesap verebilmenin en temel aracı olarak tanımlamışlardır. Bu dönemde bakanlıklar ve valilikler başta olmak üzere kamu

⁴⁹ B. Chapman, *İdare Mesleği...*, s. 17.

⁵⁰ L. White, "The Just Official," s. 272.

⁵¹ C.J. Bonnin, *Principes...*Vol 1, s. 152; Vivien, *Etudes...*Vol 1, 211-212, 260-265. (Atıflar, D. W. Martin, "Deja vu...", s. 303.) Kamu personel sistemi ile ilgili olarak Dupin, 1841'de yeterliliğe dayalı ücret sistemi için eğitim ve uzmanlığı temel alan bir sınıflandırma sistemi önermiştir. Yine bu dönemde yapılan çalışmalar sonucunda bazı çalışanlar için emeklilik sistemi 1826'da yaşama geçirilmiştir. Dupin, "du Nivellement des salaires des ouvriers," *Revue administrative*, Tome 4, (1841), s. 198-203. (Künye, D. W. Martin, "Deja vu...", s. 303.)

⁵² H. Monnier, *France Administrative* (Paris: 1841, 2 Cilt). (Künye, B. Chapman, *İdare Mesleği*, s. 24'den alınmıştır.)

kurumlarının bütçelerinin, aylık raporlara göre denetime tabi tutulması uygulaması yaygınlaştırılmıştır. Bütçeleme ve denetim ile ilgili yöntem ve uygulamalar konusunda *Revue Administrative* adlı dergi önemli katkılar sağlamıştır.⁵³

4. "Unutulan" ve "Yok Olan" 19. yy Fransız Kamu Yönetimi Yazını

19. yüzyılın başlarından itibaren kapsamlı nitelikteki çok sayıda çalışma ile gelişen Fransız kamu yönetimi yazını neden daha fazla gelişemedi, neden *yok oldu* ya da *unutuldu*? D.W. Martin, Fransızların sahip olduğu böylesine önemli bir birikimin gelişmemesini iki nedene bağlamaktadır: yönetimde siyasallaşma ve birikime sahip çıkılmamış olması.⁵⁴ Fransa'da 1800'lerin ilk çeyreğinden itibaren 1948'de kamu yönetimi okullarının ve dergilerinin yeniden doğuşuna kadar geçen sürede, çok sayıda rejim değişikliği nedeniyle *yasamanın yönetime aşırı müdahalesinin*, Fransız kamu yönetimi yazınının "*utanç duyulacak ölçüde*" gerilemesine yol açmıştır.⁵⁵ Martin'e göre Fransızlar, o dönemde Amerikan kamu yönetimine yönelik getirdikleri eleştirinin gerekçesi olan problemin aynısını yaşamışlardır: "*Siyaset, siyaset-yönetim ikiliğini kovmuştur*"⁵⁶

Fransa'da 19. yüzyılda idare hukukunun önemli bir ivme kazanması ve giderek bağımsız bir disiplin haline gelmesi, kamu yönetimi disiplininin gelişmesini engellemiştir. İdare hukukunun popüler hale gelmesi, devlet idaresi ile ilgili çalışma yapanların idare hukukuna yönelmesine yol açmıştır. Yine bu dönemde, kamu yönetiminin akademik örgütlenmede bağımsızlığını kazanamamış olması, onun gelişmesini engellemiştir. 19. yüzyıl Fransız üniversitelerinde akademik örgütlenmenin çok merkezi ve tutucu nitelikte olduğunu belirten B. Gournay, o dönemde yeni bir alan olan kamu yönetiminin, akademik bölümlerde bir yer bulamadığını belirtmektedir.⁵⁷ Bunun gerisinde, akademik örgütlenme mücadelesinde idare hukukçularının, kamu

⁵³ D. W. Martin, "Deja Vu...", s. 301. Bu Derginin 1843 yılında yayımlanan 8. Cildinde 1830-1843 yılları arasındaki bütçeler karşılaştırmalı olarak analiz edilmiştir.

⁵⁴ D. W. Martin, "Deja Vu...", s. 301.

⁵⁵ Aynı yer.

⁵⁶ Aynı yer.

⁵⁷ B. Gournay, B. Gournay, *Yönetim Bilimine Giriş*, s. 6.

yönetimini kendi çalışma alanların içinde görmeleri ve terk etmek istememeleri önemli rol oynamıştır.⁵⁸

Kamu yönetimi yazınında Fransız ekolünün gerilerde kalmasında, değiştiğimiz kendi iç nedenleri dışında, Amerikalıların, başlangıcında olduğu gibi, bu disiplinin bütün dünyada yaygınlaştığı ve ivme kazandığı 1940'lardan sonraki belirleyici konumu da etkili olmuştur. ABD, bu konumunu, kendi "yönetim gerçekleri"nin ithalinde kullanmış olduğu bazı yöntemler ile elde etmiştir.⁵⁹

Fransız yazınının gelişmemesinin diğer bir nedeni, bu yazının Fransızlar da dahil olmak üzere kamu yöneticiler tarafından sahiplenilmemiş olması, hatta yok sayılmasıdır. Örneğin Fransız mühendis Henri Fayol'un, *Sınai ve Umumi İşlerde İdare* adlı kitabında, ABD'li Taylor'a atıf yapmasına rağmen, 19. yüzyıl Fransız yönetim

⁵⁸ Gerek idare hukukunun etkisi gerek akademik bölümlerde kamu yönetiminin yeri açısından benzer gelişmeler Türkiye'de de yaşanmıştır. İdare hukuku kürsülerinin çok daha önce kurulduğu ülkemizde ilk kamu yönetimi kürsüsü ancak 1957'de AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi'nde kurulmuştur. Bu zamana kadar kamu yönetimi genellikle idare hukukçuları tarafından çalışılmakta idi. 1960'lardan sonra akademik bölümlerde yerini alması ile birlikte kamu yönetimi önemli bir ivme kazanmıştır. Fakat 1990'lardan itibaren bu gelişme tersine dönmüş, başta Boğaziçi ve Bilkent olmak üzere birçok üniversite, kamu yönetimi bölümlerini kapatmıştır. Diğer birçok üniversite ise, çekiciliğini yitiren kamu yönetimini, daha çekici hale getirmek için diğer bölümlerle birleştirme yoluna gitmiştir. Kamu yönetimi bölümü, yeni kurulan vakıf üniversitelerinde ise hemen hemen hiç yer almamaktadır (Bu konuda bkz. Uğur Ömürgan, "Türkiye'de Lisans Düzeyinde Kamu Yönetimi Öğretiminin Kurumsal Gelişimi ve Sorunları", M. Kemal Öktem ve U. Ömürgan (ed.), *Kamu Yönetimi: Gelişimi ve Güncel Sorunları*, Ankara: İmaj, 2004, s.55, 57-58.). Dolayısıyla, akademik bölümlerde çok sınırlı ölçüde var olabilmesi nedeniyle temel besin kaynağını yitiren Türk kamu yönetimi disiplininin, 19. yüzyıl Fransız kamu yönetimi yazını gibi unutulması ve yok olması ihtimal dahilindedir.

⁵⁹ 1940'lardan sonra öğretim üyeleri değişim programları, yabancı ülkelere danışmanlık ve kamu yönetimi reform raporlarının hazırlanması, TODAİE gibi Enstitülerin kuruluşu, Amerikan Kamu Yönetimi Derneği'nin (ASPA) kurduğu *Karşılaştırmalı Yönetim Kümesi* ve *Amerikan Uluslararası Kalkınma Örgütü*'nün bizzat uluslararası reform girişimlerinde aktif rol alması bu yöntemlere örnek olarak gösterilebilir. ABD'nin bu girişimleri, Türkiye gibi bu disiplininin yeni yeni gelişmekte olduğu ülkelerde hemen sonuç vermiştir. Türk kamu yönetimi yazını, köklerindeki devlet idaresi-hukuk ağırlıklı Kıta Avrupası geleneğinden keskin bir dönüşle koparak yüzünü tamamen Amerika'ya dönmüştür. Üsdiken-Eren, Türk yönetim bilimcilerin yüzünü ABD'de dönmüş olmasını, özellikle ABD ve uluslararası kuruluşlardan sağlanan fonlar ile ABD'de eğitimini tamamlamış akademisyenlerin de etkisiyle, "ABD'de ne yapılıyorsa ve yapılanlar veya yapılması gerekenler konusunda neredeyse ne yazılıyorsa bunların en 'doğru', en 'iyi', en 'işe yarar' olduğu" düşüncesinin yerleşmiş olmasına bağlamaktadırlar. Üsdiken-Eren, ABD etkisini şöyle ifade etmektedir: "ABD, yönetsel uygulamaları ve yazınıyla 'model'dir, 'standartı'ır...Yönetim alanının oluşum ve izleyen yıllarda ABD'yi örnek almanın üstüne bir de bu modele benzemeye çalışmanın yasal düzenlemelerle 'mecbur' tutulmaya başlanması gelmiştir." Behlül Üsdiken - Zeynep Eren, "Örnek Alma, Mecbur Tutulma ve Geçmiş Bağımlılık: Türkiye'deki Yönetim Yazınında Değişim," *Amme İdaresi Dergisi* (C. 34, N. 4, 2001), s. 10.

bilimcilerin hiçbirine atıf yapmamış olması ilginçtir.⁶⁰ Aynı şekilde dilimize de çevrilmiş olan Fransız kamu yönetimi B. Gournay'ın *Yönetim Bilimine Giriş* adlı kitabında da Bonnin ya da Vivien'e hiçbir atıf yer almamaktadır.⁶¹

Bununla birlikte Fransızların bütünüyle 19. yüzyıl yazınına göz ardı ettiğini söyleyemeyiz. 1800'lerde yayımlanan dergi ile aynı adı taşıyan fakat tamamen farklı bir dergi olarak 1950'lerde yayımlanmaya başlayan *Revue Administrative* dergisinde, bu eski geleneğin varlığına ilişkin çok sayıda yazı yer almaktadır.⁶² Yine Fransızca yönetim bilimi kitaplarında da 19. yüzyıl Fransız yazınına yer verilmiştir.⁶³ Fakat Fransız yazınında, 19. yüzyıl kamu yöneticilerine, genellikle kamu yönetiminin tarihsel gelişimi ile ilgili olarak Napolyon dönemine ilişkin bölümlerde bir iki cümle ile yer verildiği görülmektedir. Kamu yönetiminin çeşitli alanlarına ilişkin olarak yapılan çözümlenmelerde, Wilson, Taylor ya da Gulick'e yapılan atıfların, Bonnin ya da Vivien'e yapılmadığı söylenebilir.

"Disiplinin kurucusu" olan ABD'liler, 19. yüzyıl Fransız yazınına ilgi göstermemişlerdir. Wilson, isim vermemiş olsa da, Kıta Avrupası'nda yapılan çalışmalardan söz etmektedir. "Wilson'un kamu yönetimi disiplininin kurucusu olduğu" biçimindeki saptamayı, bizzat Wilson'un sözleri tartışmalı kılmaktadır. Wilson, yönetim biliminin geliştiği yer konusunda şu sözleri dile getirmektedir: "*Uyguladığımız idari ameliyelerde tarafsız bir ilmi metoda rastlamak mümkün değildir...Amerikalı yazarlar bu vakte kadar bu ilmin ilerlemesine önemli şekilde iştirak etmiş sayılmazlar. Bu ilim,*

⁶⁰ H. Fayol, *Sınai ve Umumi İşlerde İdare*, s. 91-97. Bazı eleştiriler getirmekle birlikte, görüşlerine ve çabalarına ilişkin hayranlığını belirttiği Taylor ile ilgili olarak Fayol sözlerini şöyle bitirmektedir: "*Temin ederim ki, bu büyük Amerikalı mühendisin bu sahadaki gayret ve muvaffakiyetleri bizim birçok vatandaşlarımıza numune olsun*" (s. 97).

⁶¹ B. Gournay, *Yönetim Bilimine Giriş, Çağdaş Toplumda Kamu Yönetimi* (Çev.: İ. Kuntbay) (Ankara: TODAİE, 1971). Gournay, Önsöz'de, Fransızca konuşulan ülkelerde yönetim biliminin az gelişmiş olduğunu, buna karşılık ABD'nin kamu yönetimi alanında çok ilerlemiş olduğunu dile getirmektedir. Gournay, kitabının, Simon'un kamu yönetimi ile ilgili analizlerinin Fransız kamu kuruluşlarına uyarlanmış hali olduğunu da belirtmektedir. (s. 1-2).

⁶² Pierre Escoube, "Charles-Jean Bonnin, précurseur de la science administrative," *Revue administrative* (Vol. 11, 1958), s. 15-18; Jean-Emile Reymond, "La *Revue administrative*...de 1839-1849," *Revue administrative* (Vol. 5, 1952), s. 359-367. (Künyeler D. W. Martin, "Deja vu...", s. 303.) Aynı dergide daha yakın bir dönemde, yine Bonnin'in çalışmalarını ele alan bir yazı için bkz.: *Revue administrative* (Vol. 47, 1992), s. 202-214. (Künye, Guy Thuillier, "Remarques sur le Modele Napoléonien...", s. 25'den).

⁶³ Örnek: Jacques Chevallier, *Science administrative* (Paris: Presses Universitaires de France, 2002).

doktrinini Avrupa'da buldu. Bu ilmi biz yaratmadık, bu yabancı köklü bir ilimdir...Bu ilim Fransız ve Alman profesörler tarafından geliştirildi..."⁶⁴. Fakat, Wilson'un Kıta Avrupası kamu yönetimi birikimine ilişkin bu sözleri, onu izleyen ABD'li kamu yöneticilerde bir merak uyandırmamıştır.

Fransız kamu yönetimi Bonnin'i kamu yönetimi yazınına bir ABD'li kamu yönetimi Leonard White tanıtmıştır. 1945 yılında Amerikan kamu yönetimi dergisi *Public Administration Review*'de Bonnin'in kitabının tanıtımını yapan L. White, bu kitabın kamu yönetimi alanında çok da bilinmediğini, fakat bir merak uyandırdığını dile getirmektedir.⁶⁵ White bu tanıtım yazısında, nasıl bir kamu yönetimi olması gerektiği, modern devlette karşılaşılan sorunlar karşısında kamu yönetiminin ne gibi çözümler üreteceği, ideal bir kamu yöneticisinin nasıl olması gerektiği ya da kamu yöneticilerinin toplumdaki rolünün ne olması gerektiği gibi sorulara Bonnin'in vermiş olduğu yanıtları araştırmaktadır. L. White, bu tanıtım yazısından üç yıl sonra, ilk baskısı 1926'de yapılan *Introduction to the Study of Public Administration* adlı çalışmasının 1948 yılındaki baskısının Önsöz'ünde yine Bonnin'in çalışmasından söz etmektedir.⁶⁶ Wilson'un genel atfı ve L. White'in bu ısrarlı değinmelerini göz önünde bulundurursak, 20. yüzyılın ortalarına gelindiğinde, 19. yüzyıl Fransız yazınının ABD'lilerce bilinmekte olduğu çıkarsamasını yapabiliriz. Fakat, geleneksel yönetim kuramının ilk temsilcileri gibi, L. White'in dışındaki diğer Amerikan kamu yöneticileri de Fransız yazınına göz ardı etmişlerdir.⁶⁷

İlginçtir ki L. White'in 1945 yılında *Public Administration Review* dergisinde Bonnin'in kitabının tanıtım yazısına yer vermesinden yaklaşık kırk yıl sonra, 1987'de, yine bir Amerikalı kamu yönetimi D.W. Martin, aynı dergide yayımladığı "Déja vu: Amerikan Kamu Yönetiminin Fransız Ataları" başlıklı makalesinde, Bonnin başta olmak

⁶⁴ W. Wilson, "İdarenin İncelenmesi," s. 57.

⁶⁵ L. White, "The Just Official" s. 271-274.

⁶⁶ L. White, *Amme İdaresine Giriş*, s. 9. L. White, bu açıklamaya kitabının 1, 2 ve 4. baskısında yer vermemiştir.

⁶⁷ Fransızların ABD yazınına olan ilgisini, ABD'lilerin Fransız yazınına ilişkin olarak göremiyoruz. Örneğin, Bonnin ya da Vivien'in kitapları İngilizce'ye çevrilmemiş iken, *Yönetim Bilimine Giriş* adlı kitabının Önsöz'ünde Fransız kamu yönetimi B. Gournay'ın, L. White'in *Amme İdaresine Giriş* adlı kitabının Fransızca'ya çevrilmemiş olmasının bir kayıp olduğunu dile getirmesi ilginçtir.

üzere 19. yüzyıl Fransız kamu yönetimi yazınına dikkat çekmiş ve kamu yönetimi disiplininin kökenine ilişkin yerleşik inançlara karşı çıkmıştır.⁶⁸ Fakat, L. White'in yapmış olduğu "tanıtım" gibi, Martin'in bu "hatırlatma"sı da Anglo Sakson yazınında yankı bulmamıştır. Nitekim, Martin'in yazısından sonra yayımlanan ve kamu yönetimi disiplini ile ilgili en kapsamlı derleme çalışmalardan biri olan Lynn ve Wildavsky'nin *Public Administration: The State of the Discipline*⁶⁹ adlı kitabında adı geçen Fransız yönetim bilimcilere tek bir atfı dahi yapılmamıştır.

Yine bu alanda sıkça yararlanılan *Classics of Public Administration*⁷⁰ adlı kitapta kamu yönetiminin klasik çalışmaları olarak seçilen eserlerin hemen hemen tümü Amerikan yazınına ait olup, 19. yüzyıl Fransız yazınından hiçbir esere yer verilmemiştir. Bu kitabın "İlk Düşünceler" adlı Birinci Bölümü'nde bir iki cümle ile antik dönemden söz edildikten hemen sonra, Wilson, Goodnow ve Taylor'un çalışmalarına yer verilmektedir. Kitapta bu bölümün sonunda yer verilen "Kamu Yönetimi Kronolojisi" de Amerikan kamu yönetimi tarihinin bir özeti niteliğindedir.

19. yüzyıl Fransız kamu yönetimine gösterilen ilgi konusunda Türk kamu yönetimi yazınına göz attığımızda da benzer bir sonuçla karşılaşmaktayız. İdare hukuku açısından Fransız yazını, Türk idare hukuku yazınına önemli oranda etkilemiştir. Bu etki, başta Hauriou, Duguit, Bonnard ve Jéze olmak üzere çok sayıda idare hukukçusunun çalışmalarına Türk idare hukuku kitaplarında yapılan atıflarda belirgin biçimde görülmektedir. Fransız etkisi sadece yazın açısından değil, bizzat kamu yönetimi uygulamalarında da görülmektedir. Tanzimat sonrası kamu yönetimi reformlarında Fransa'nın model ülke olarak alındığı göz önünde bulundurulduğunda, 19. yüzyıldan itibaren örgütlenme, kurumlaşma ve idare hukuku alanında yaygın ve derin etkilenmeden söz edebiliriz. Fakat aynı etkilenme, 19. yüzyıl Fransız kamu yönetimi yazını açısından gerçekleşmemiştir. Dilimizde yayımlanan kamu yönetimi kitaplarında, 19. yüzyıl Fransız kamu yönetimi yazınına ilişkin bir atfa hemen hemen hiç rastlanılmamaktadır. Örneğin

⁶⁸ D. W. Martin, "Deja Vu..."

⁶⁹ N.B. Lynn - A. Wildavsky, *Public Administration: The State of the Discipline* (New Jersey: Chatham, 1990).

Amme İdaresi Teşkilatı ve Personeli adlı kitabında İ. Giritli, çok sayıda Fransız idare hukukçusundan yararlanmakla birlikte, değindiğimiz kamu yönetimcilere hiçbir atıf yapmamıştır. Kitabındaki ilk atfı L. White'ın *Amme İdaresine Giriş* adlı kitabına yapan İ. Giritli, kamu yönetimi alanındaki “verimli çalışmalar”ın Wilson’un makalesi ile başladığını dile getirmektedir. Aynı şekilde, dilimizdeki ilk kamu yönetimi kitaplarından birinin yazarı olan V. Versan’da da 19. yüzyıl Fransız yazınına ilişkin atıf yoktur.⁷¹ Bununla birlikte, Fransız ekolüne yakın olan diğer bazı kamu yönetimcilerinin ders kitaplarında Bonnin ve Vivien’in kitaplarına atıf görmekteyiz. Örneğin N. Tortop, Bonnin’in *Principes d’administration* adlı kitabını, “yönetim biliminin gerçek bilim olduğu yolunda bazı teorik açıklamalara yer veren”; Vivien’in *Etudes Administratives* adlı kitabını da “yönetim bilimine doktrin ve genel plan bakımından yer veren, ilk gerçek eser” olarak tanımlamaktadır.⁷² Fransız kamu yönetimcilere bir diğer atıf da A. Örnek tarafından yapılmıştır. *Kamu Yönetimi* adlı kitabında A. Örnek, 19. yüzyılda etkili ve verimli bir kamu örgütlenmesi arayışındaki Bonnin ve Vivien’in kamu yönetimini gerçek bir bilim olarak algılamış ve tasarlamış olduklarını belirtmektedir.⁷³ Fakat Tortop ve Örnek’in kitabında, 19. yüzyıl Fransız kamu yönetimcilerinin çalışmalarına sadece kamu yönetiminin tarihsel gelişimine yer verdikleri bölümlerde değinilmiştir. Bu iki çalışma da dahil olmak üzere Türk kamu yönetimi yazınında, kamu yönetimi ile ilgili konuların ele alınmasında genellikle ABD’li yazarların çalışmaları temel alınmıştır. Aynı şekilde Türk kamu yönetimi yazınında, kamu yönetimi disiplininin Kıta Avrupası’nda değil, Wilson ve ABD’li diğer geleneksel yönetim kuramcılarının çalışmaları ile başladığı ve geliştiği görüşü genel olarak kabul edilmektedir.⁷⁴

⁷⁰ Jay M. Shafritz-Albert C. Hyde, *Classics of Public Administration* (California: Wadsworth Publishing Comp., 1992).

⁷¹ İsmet Giritli, *Amme İdaresi Teşkilatı ve Personeli* (İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1975), s. 2; Vakur Versan, *Kamu Yönetimi* (İstanbul: Der Yayınları, s. 1990).

⁷² Nuri Tortop, *Yönetim Biliminin Temel İlkeleri* (Ankara: TODAİE, 1990), s. 18.

⁷³ Acar Örnek, *Kamu Yönetimi* (İstanbul: Meram Yayınevi, 1992), s. 10.

⁷⁴ Örneğin: “Kamu yönetiminin siyasetten ayrılarak ayrı bir alanı olarak incelenmesi gerektiğini ilk savunan kişi W. Wilson’dur.” T. Ergun – A. Polatoğlu, *Kamu Yönetimine Giriş* (Ankara: TODAİE, 1992), s. 5; “Wilson, Goodnow, Barnard ve onları izleyen Waldo gibi kurucu akademisyenler, kamu yönetiminin özgün bir disiplin haline gelmesinde çok önemli katkılar sağlamışlardır.” Gencay Şaylan, “Bağımsız Bir Disiplin Olarak Kamu Yönetimi : Yeni Paradigma Arayışları,” *Amme İdaresi Dergisi* (C. 29, S. 3, 1996), s. 3.

Değerlendirme

19. yüzyılda Fransa’daki ve 19. yüzyılın sonları ve 20. yüzyılın başlarında ABD’deki yönetim yazını, kamu yönetimi okullarının oluşma süreci ve hazırlanmış kamu yönetimi raporları açısından bir değerlendirme yapıldığında, geleneksel yönetim kuramlarına atfedilen “disiplinin kurucusu”, “yönetimin öğelerini ve ilkelerini sistemli bir bilgi bütününe dönüştüren kuramcılar” gibi nitelendirmelerin, Fransız kamu yönetimciler için yapılması gerektiği savının haklılık payı vardır. Fakat yönetim bilimciler açısından disiplinin kökeni, önemli olmakla birlikte, daha tali bir konudur.⁷⁵ 19. yüzyıl Fransız yazını ile ilgili bir inceleme, disiplinin kökeni yanında, disiplinin içeriğine katkısı bakımından da incelemeye değerdir.⁷⁶

Fransız yazını, kamu yönetimi disiplinine egemen olan ABD yaklaşımından farklıdır. Fransız yazınında, tek tek örgütlere değil sisteme ve devlet idaresine vurgu yapılmış ve kamu yönetiminin “kamusal”lığı öne çıkarılmıştır. Bonnin ve Vivien başta olmak üzere Fransa’da kamu yönetimi disiplininin doğuşunda rol alan yazarların çalışmalarında kamu yönetimi, yönetim biliminin sağladığı bilgileri devlet yönetiminde kullanan ve buna yönelik sistematik bilgi üreten uygulama ağırlıklı bir alan olarak tanımlamaktadır.

Kamu yönetimi disiplini, başlangıcından itibaren Amerikan siyasal-yönetimsel kültürünün temel özelliklerinin etkisiyle gelişmiş, giderek de bu etkiyle işletme yönetimi

⁷⁵ Disiplinin kökeni ile ilgili bir tartışmanın bir diğer boyutu kameralistler ile ilgilidir. Çok sayıda yazar, 19. yüzyıldaki Fransızların, 17 yüzyılda Prusya’daki geniş, karmaşık ve merkezi bir kamu örgütlenmesine ilişkin kameralistlerin ürettikleri bilgilerden etkilendikleri savını geliştirmiştir. Örneğin, A. Lepawsky, kameralistlerin incelenmesinden sonra, sistematik bir yönetim düşüncesinin son yüzyıl ya da son iki yüzyılda ortaya çıktığı biçimindeki inançların ortadan kalkacağını ifade etmektedir. Albert Lepawsky, *Administration; The Art and Science of Organization and Management* (New York: Alfred A Knopf, 1952), s. 97 vd. Benzer bir görüş için bkz. Thomas R. Osborne, “The ‘German Model’ in France: French Liberals and the Staatswissenschaften, 1815-1848,” <http://www.uni-greifswald.de/~lo1/sum1.htm> 25.03.2004.

⁷⁶ 19. yüzyıl Fransız kamu yönetimi yazını, genellikle kamu yönetimi pratiğinin iyileştirilmesine ya da kamu örgütlenmesinin yeniden yapılandırılmasına yöneliktir. Bir başka deyişle pragmatik ve teknoloji ağırlıklıdır. Bu açıdan “kamu yönetiminin nesnesinin varlığı ve varlık nedeni ile ilgili” soruları geri planda bırakan 19. yüzyıl Fransız kamu yönetimi, disiplinde yaşanan epistemolojik-ontolojik düzlemdeki kimlik tartışmaları boyutuyla ayrıca ele alınabilir. Kamu yönetiminin disiplininde kimlik sorunsalı ile ilgili

ile aynılaştırılmış, bunun sonucunda da kamu yönetimi, “kamusal”lığını yitirmiştir. Kamu yönetimi çalışmalarının, kamu örgütlenmesinin ve kamu örgütlerinin ayrıntı özelliklerinin göz ardı edilerek işletme yönetiminin kavram, ilke ve yöntemlerin kullanılarak yapılması sonucunda, kamu yönetimi disiplininin “nesne”sini yitirdiği biçimindeki argümanlar geliştirilmiş ve kimlik sorunları yaşanmıştır.⁷⁷ Bu tartışmaların yapıldığı kamu yönetimi disiplininin, son dönemlerde öne çıkan “yönetim bilimsiz kamu yönetimi”⁷⁸ “‘kamu’suz kamu yönetimi”⁷⁹ ya da “işletme yönetimi ile aynılaştırılmış kamu yönetimi” gibi farklı eğilimlerin etkisinden kurtarılmasında ve disiplinin “nesne” krizinin aşılmasında, 19. yüzyıl Fransız yazımının yeni açılımlar sağlayabileceği düşüncesindeyiz.⁸⁰

BÜROKRATİK DAVRANIŞI ANLAMA VE AÇIKLAMA YOLUNDAKİ ÇELİŞKİLER: BÜROKRAT EFENDİ Mİ, HİZMETKÂR MI?

Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN

(Öğr. Gör. Dr., Hacettepe Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü)

M. Kemal ÖKTEM

(Öğr. Gör. Dr., Hacettepe Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü)

Hem kamuoyunda hem de akademik çevrelerde bürokratlar ve onların davranış tarzları hakkındaki algılamalar oldukça farklı ve bir o kadar da birbirleriyle çelişkilidir (Goodsell, 1994). Vatandaşların büyük bir bölümü onları halkın vergilerini sömüren “kifayetsiz ve tembel varlıklar” olarak görürken bir bölümü de halkın vergileriyle “bürokratik bir imparatorluk” kurmaya çalışan ve demokrasi için büyük bir tehdit oluşturan bu bürokratik imparatorlukta halkı baskı altında tutan “amansız zalimler” olarak algılamaktadır.

Akademik yazında da, bürokratları Eski Çin’deki “mandarinler” veya Osmanlı’daki “kapıkulları” gibi siyasal-kişisel hırsları iğdiş edilmiş ve bu yüzden sadece imparator/sultanın ve de nihai tahlilde devletin çıkarlarını gözeten idari ajanlar olarak görme eğiliminde olanlar mevcuttur. Aslında, Weber’in (1978) “kamu çıkarı”nı koruma ve vatandaşa “hizmet etme” yolunda devletin “tarafsız” ajanı haline getirilmiş bürokrat tipine dayanan “hukukî-rasyonel bürokrasi modeli” bu ifadenin daha modern ve gelişmiş bir türüdür.

Bürokratlar kendilerini devletin temsilcisi, kamu çıkarının koruyucusu, kamu yönetiminin önderi olarak görseler ve de kendilerinden ‘dürüstlük, insanlara yardımcı olma isteği, girişim ile doğru işleri yapma gücü, kavrayış-öğrenme-değerlendirme-

tartışmalar için bkz. Yılmaz Üstüner, “Kamu Yönetimi Disiplininde ‘Kimlik Sorunsalı,’” *Kamu Yönetimi Disiplini : Sempozyum Bildirileri, Cilt 1* (Ankara: TODAİE, 1995), s. 59-69.

⁷⁷ B. A. Güler, “Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi,” *Anne İdaresi Dergisi* (C. 27, S. 4, 1994), s. 3 -19.

⁷⁸ Son dönemlerde kamu yönetimini, işletme yönetimi ile aynılaştırma girişimlerine yönelik eleştirilerin, giderek yönetim biliminden yoksun bir kamu yönetimi yaklaşımına doğru gittiği de söylenebilir. Yönetimin temel öğelerinden “planlama, rapor etme ya da uzmanlaşma”nın işletme yönetimi teknikleri olarak tanımlanması bu tür bir yaklaşımın örneklerinden biridir. Bu tür bir tanımlama için bkz. Selime Güzelsarı, “Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları,” *M. Kemal Öktem ve U. Ömürgönülşen (ed.), Kamu Yönetimi: Gelişimi ve Güncel Sorunları*, s. 88.

⁷⁹ Bu yöndeki tartışmalar için bkz. Koray Karasu, *Kuram ve Uygulamada Kamu Örgütleri* (Ankara: AÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2004, Yayınlanmamış Doktora Tezi).

⁸⁰ Bu yönde bir adım için öncelikle 19. yüzyıl Fransız kamu yönetimi yazımına ait kaynakların dilimize kazandırılması yararlı olacaktır. Bu tür bir girişim Meksika’da gerçekleşmiş, C. J. Bonnin’in *Principes d’administration publique* adlı kitabı kısa bir süre önce İspanyolca’ya çevrilerek yayımlanmıştır. *Principios de administración pública* (Mexico: Fondo de Cultura Económica, 2004), 537 sayfa.

nandırma/ikna yeteneği, esneklik, uzak görüşlülük, açık zihin, özgün olma, gelecekte yeni düşünce/görüş üretebilme, stratejik karar alabilme, toplumsal sorunların üstesinden gelebilme, insan kaynaklarını ve yeteneklerini yönetme yetisi beklense (Varlık, 1993: 4-5) bile, çoğulcu bir demokrasideki kamu politikalarını oluşturma sürecindeki etkileşimlerin bir sonucu olarak farklı çıkar gruplarını da temsil ettikleri yadsınamaz bir gerçektir (Suleiman, 1984: 6). Üstelik, kamu kaynaklarının tahsisinde son derece önemli yetkilerle donatılmış olan bürokratların kaynak tahsisi ile ilgili karar alma sürecinde kendi bireysel ve sınıfsal/zümresel çıkarlarını gözardı edeceklerini hiç kimse iddia edemez. Kamusal işlere önderlik ederken “görevleri, astlarıyla ilişkileri, işbaşarımı kalıpları, algılama ve kişisel etkileşim yapıları, rol beklentileri, grup boyutları, durumsal unsurları, statü etmenleri, eğitimleri” uzun zamandır çeşitli araştırmalara konu olmaktadır (bkz. Öktem, 1993). Özellikle, Türkiye gibi, bürokratların geleneksel olarak kendilerini devletin ve kamu çıkarının yegane bekçisi olarak gördükleri “güçlü devlet ve bürokrasi geleneği”ne sahip olan ülkelerde (bkz. Heper, 1985), çok ciddi bir sorun gündeme getirmektedir: “Bürokratlar kamu çıkarını koruma perdesi altında aslında kendi bireysel veya sınıfsal/zümresel çıkarlarını da mı korumaktadırlar?” (Ömürgönülşen, 2000: 142-143). Üstelik, müzmin maaş yetersizliği (bkz. TODAİE, 1991) sorununun yol açtığı maaş zammı talebi döngüsü de, “yalnızca maddi gereksinimlerin karşılanmasının da çalışma motivasyonunda yeterli olamayabileceği kuramına (Herzberg, 1979) hiç değinmeksizin, bu tür varsayımları desteklemekte kullanılabilir. Gelişmekte olan ülkelerde, bürokratların hemen bütün dikkatlerini kendi sınıfsal/zümresel çıkarları üzerinde topladıkları genellikle ifade edilmektedir (Riggs, 1963).

Nitekim, bürokratları adeta “ulvî yaratıklar” olarak gören yaklaşım zamanla eleştirilmeye başlanmıştır (Mises, 1944). Özellikle, “Kamu Tercih Okulu”na mensup bir grup yazar (bkz. Tullock, 1965; Downs, 1967; Niskanen, 1971 ve 1973; ve Breton, 1974) ekonomi biliminin metodolojisini bürokratik kurumlara ve bürokratik davranışa uygulayarak, bürokratların da sıradan insanlar gibi kendi çıkarları peşinde koşan “rasyonel” varlıklar olduğunu savunmaktadırlar. “Rasyonel insan” ve “fayda-azamileştirme” hipotezleri çerçevesinde, bürokratların, kamu çıkarını değil bireysel ekonomik çıkarları ile güç ve prestijlerini azamileştirmeye çalıştıklarını ifade

etmektedirler. Sözkonusu bürokratik davranış tarzının sonucu ise, “oy avcısı” siyasetçilerin doğrudan veya dolaylı katkılarıyla birlikte, devletin aşırı büyümesidir (bkz. Jackson, 1982; Mueller, 1976 ve 1989).

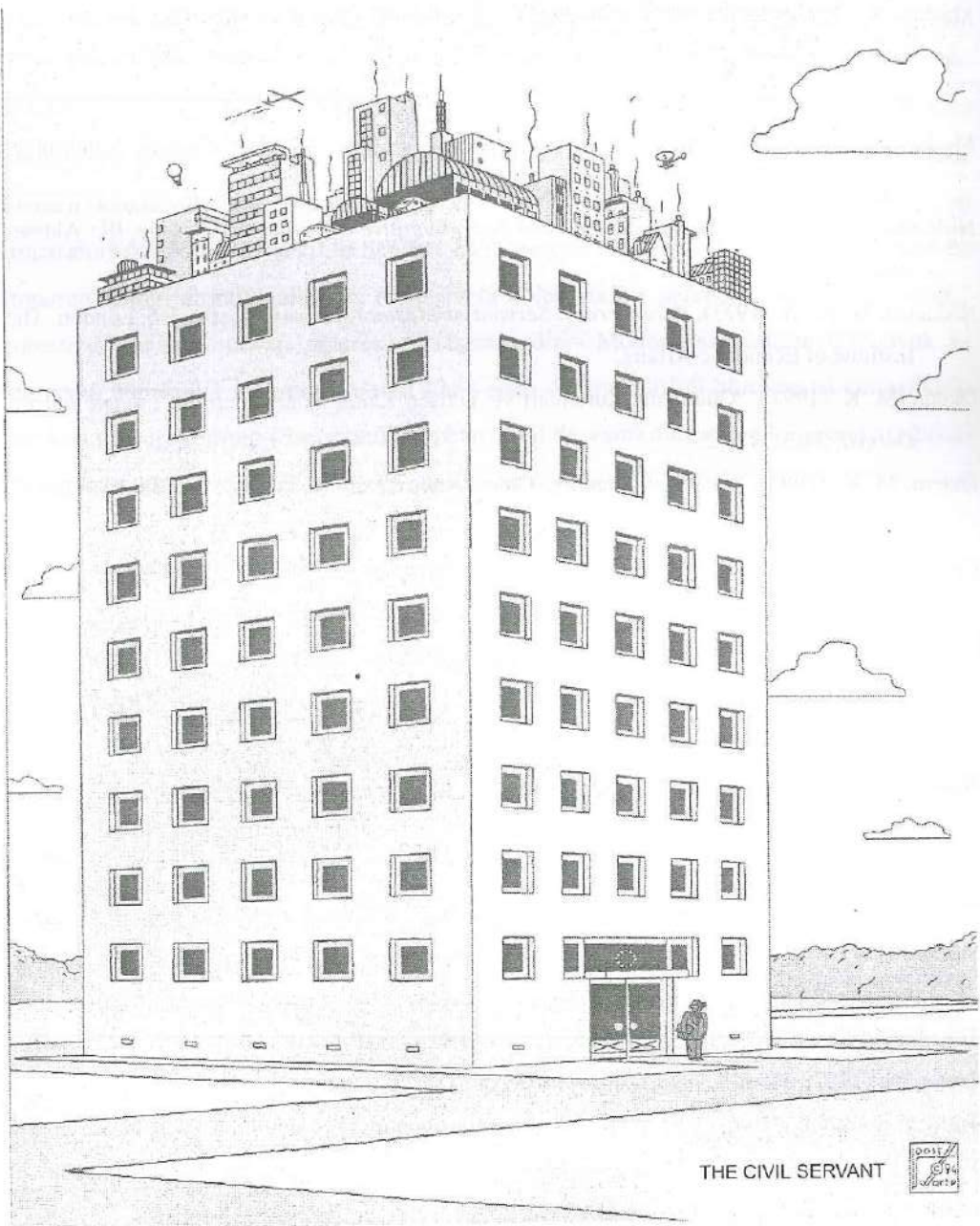
Diğer yandan, atanma ve görevlendirme ile başarılı çalışmaya yönelenmede, kamu görevlisinin ve kamu örgütünün taraf olduğu yazılı olmayan ancak, örgütsel bağlılığı etkileyen davranışları içeren “psikolojik sözleşme” kavramını da anımsamak gerekir (Schein, 1978: 14-18, 96). Örgütler ve üyeleri arasında her iki tarafın “dürüstlük ve adalet” üzerine varsayımlarıyla yapılan psikolojik sözleşmenin niteliği, “örgüt tarzına” göre de değişebilir: Zorlayıcı, yararçı ya da normatif tarzdaki örgütler; yabancılaşmış, hesapçı ya da etik örgütsel bağlılığa neden olabilir (Etzioni, 1961). Ayrıca, Maslow’un (1960) “ihtiyaçlar hiyerarşisi” teorisinin örgütsel davranışlar için de geçerli olduğunu savunan McGregor (1960, 1967), alt düzeydeki gereksinimler doyurulduğunda artık davranışı güdüleyici olmaktan çıktığını belirtmektedir: Geleneksel yönetsel denetimden (X Teorisi), bireysel ve örgütsel amaçların bütünleştirilmesi (Külebi, 1983: 92-96) yaklaşımına (Y Teorisi) geçişi önermektedir. Ancak, insan, “rasyonel-ekonomik”, “sosyal”, “özgerçekleştirime yönelik”, “karmaşık” olma yaklaşımlarını içeren ve fakat aşan bir varsayımla incelenmeyi gerektiren değişkenler içerebilir (Öktem, 1991: 59). “Sosyal örgüt olarak” kamu yönetimi ve yöneticilerinin de kusursuzluğu “henüz” mümkün görülmebilir (Katz ve Kahn, 1977: 535-536). Bununla birlikte, yönetsel başarı (Can, 1985) yönünde bazı adımlar atılmaktadır: Daha çok inceleme, deney, deneme ve araştırmayla saptamalar yapılabilir. Kamu bürokrasisinin genişlemesi, kamu görevlilerinin alımında siyasi etkiler, kamu kuruluşlarının sayısal artışı, merkeziyetçi yönetim düzeni, çağdaş uygulamaların yanında geleneksel olanların da yer alması, kamu yöneticilerinin değişen ve gelişen koşullara uyarlanabilmesinde eksiklikler, yetenekli elemanların özel kesime geçme eğilimi, siyasal etkilerin personeli özel kesime itme etkisi (Ergun ve Polatoğlu, 1988: 82-84), üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesindeki eksiklikler, kamu personeli ödül ve ceza sisteminin “işlevsizliği” bazı sorunlar olarak sayılabilir. Yetki devri, iletişim, sorumluluk, güven, yönetime katılma, işlerin basitleştirilmesi, örgütsel yöntemlerin geliştirilmesi, hizmetiçi eğitim, yenilik, başarının ödüllendirilmesi gibi konular (Tortop, 1987: 244) önem taşımaktadır.

Bu poster bildiride kısa bir biçimde vurgulamaya çalıştığımız karşıt görüşler, ülkeler arasındaki devlet, siyaset ve yönetim geleneklerindeki farklılıklar da dikkate alındığında adeta işin içinden çıkılmaz bir durum almaktadır. Sonuç olarak, "bürokratlar kısmen kendi elleriyle kısmen de oy avcısı siyasetçilerin desteğiyle kurdukları bu imparatorlukta "hür bir şekilde hareket eden gerçek bir 'efendi' mi yoksa zamanla bu imparatorluğun altında ezilen ve onun adeta kölesi haline gelen bir 'hizmetkâr' mıdır" sorusuna verilecek cevap giderek zorlaşmaktadır. Modern zamanların en büyük ve karmaşık bürokratik imparatorluğunu ifade eden Avrupa Birliği bürokrasisi karşısındaki bir Avrupa bürokratinin (Eurocrat/European Civil Servant) durumunu hicveden aşağıdaki karikatür aslında bu ikilemi en güzel şekilde anlatmaktadır.

Kaynakça

- Breton, A. (1974), *The Economic Theory of Representative Government*, Aldine: Chicago.
- Can, H. (1985), *Başarı Gündüsü ve Yöneltilmiş Başarı*, Ankara: Hacettepe Üniversitesi.
- Downs, A. (1967), *Inside Bureaucracy*, Boston: Little, Brown.
- Ergun, T. ve A. Polatoğlu (1988), *Kamu Yönetimine Giriş*, Ankara: TODAİE.
- Etzioni, A. (1961), *A Comparative Analysis of Complex Organizations*, Glencoe, Ill.: Free Press.
- Goodsell, C. T. (1994), *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*, (3rd ed.), Chatham, N.J.: Chatham.
- Heper, M. (1985), *The State Tradition in Turkey*, Walkington, NH: The Eothen Press.
- Herzberg, F. vd. (1979), *The Motivation to Work*, New York: John Wiley.
- Jackson, P. M. (1982), *The Political Economy of Bureaucracy*, Oxford: Philip Allan.
- Katz, D. ve R. L. Kahn (1977), *Örgütlerin Toplumsal Psikolojisi*, (Çev.: H. Can-Y. Bayar), Ankara: TODAİE.
- Külebi, A. (1983), "Sosyal Örgütler İçin Bir Sosyal Pedagojik Önderlik Modeli", *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 1(1), 92-96.
- Maslow, A.H. (1960), *Motivation and Personality*, New York: Harper and Brothers.
- McGregor, D. (1960), *The Human Side of Enterprise*, New York: McGraw Hill Book Co.
- McGregor, D. (1967), *The Professional Manager*, New York: McGraw Hill.
- Mises, L. V. (1944), *Bureaucracy*, New Haven: Yale University Press.

- Mueller, D. C. (1976), "Public Choice: A Survey" in J. M. Buchanan and R. D. Tollison, *The Theory of Public Choice: Political Applications of Economics*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Mueller, D. C. (1989), *Public Choice II* (A revised edition of *Public Choice*), Cambridge: Cambridge University Press.
- Niskanen, W. A., Jr. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Ill.: Aldine-Atherton.
- Niskanen, W. A., Jr. (1973), *Bureaucracy: Servant or Master?*, Hobart Paperback 5, London: The Institute of Economic Affairs.
- Öktem, M. K. (1991), "Güdüleme Kuramları ve Yetişen Kamu Yöneticilerimiz", *Amme İdaresi Dergisi*, 24(3), 47-62.
- Öktem, M. K. (1993), "Örgütsel Önderlik: Ohio Araştırmaları ve TODAİE'de Bir Uygulama", *Amme İdaresi Dergisi*, 26(2), 95-117.
- Ömürgönülşen, U. (2000), "Staff Cutback as a Strategy of the Policy of the Withdrawal of Government: An Analysis of the Motherland Party Governments' Strategy of Staff Cutbacks in the Turkish Civil Service (1984-1990)", (yayınlanmamış doktora tezi), Leicester University (England), Public Sector Economics Research Centre, Department of Economics, Leicester.
- Riggs, F. W. (1963), "Bureaucrats and Political Development: A Paradoxical View" in J. LaPalombara (ed.), *Bureaucracy and Political Development*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Schein, E. H. (1978), *Örgüt Psikolojisi*, (Çev. M. Tosun), Ankara: TODAİE.
- Suleiman, E. N. (1984), "Introduction" in E. N. Suleiman (ed.), *Bureaucrats and Policy Making: A Comparative Overview*, New York: Holmes&Meier.
- TODAİE. (1991), *Personel Rejimi Araştırma Grubu Raporu (KAYA Raporu)*, Ankara: TODAİE.
- Tortop, N. (1987), *Kamu Personel Yönetimi*, Ankara: Bilim Yayın.
- Tullock, G. (1965), *The Politics of Bureaucracy*, Washington, D.C.: Public Affairs Press.
- Varlık, Ü. (1993), "2000 Yılı'nın Liderleri", *Kamu Yönetimi Uzmanları Derneği Bülteni*, 6, Ankara: 4-5.
- Weber, M. (1978), *Economy and Society*, (Two Volumes), (edited by G. Roth and C. Wittich), Berkeley: University of California Press.



THE CIVIL SERVANT

